

U.2021B.105

Forvaltningsret 11.9 1.4 9 Presse og radio 1

Medier, forvaltning og forvaltningsret

- ♦ Offentlige myndigheder har i stigende omfang fokus på deres kommunikation, herunder på sociale medier. Som i alle andre sammenhænge skal en myndighed også her overholde almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. lighed, saglighed, faglighed og sandhed. Artiklen indkredser, hvorledes disse regler begrænser myndighedernes frie valg af, hvornår, til hvem og på hvilke medier de vil udtale sig. Den analyserer også de indholdsmæssige krav til myndighedernes kommunikation og brug af sociale medier.

Af Folketingets Ombudsmand Niels Fenger

1. Overordnet om rammerne for myndighedernes ageren med pressen

Offentlige myndigheder har over en årrække oprustet og professionaliseret deres kommunikation, og kommunikation tænkes i dag ind i relation til ganske mange både generelle og konkrete sager.¹ I forlængelse heraf har de fleste myndigheder – og ikke mindst ministerierne – styrket deres pressebetjening og er slået ind på en mere offensiv mediestrategi.² Nogle gange for at præsentere en nyhed, f.eks. et budskab eller et initiativ. Og andre gange som en reaktion på andres udtalelser, f.eks. med et ønske om at korrigere fejlagtige udtalelser i pressen eller dog nuancere debatten og bidrage med synspunkter, der ikke tidligere er kommet frem. Endelig synes flere myndigheder i stigende grad at være interesserede i at fortælle om deres opgaveløsning på en måde, der bibringer offentligheden et mere virkelighedsnært, positivt og tillidsskabende indtryk af myndighedens arbejde. De måske bedst kendte eksempler herpå er tv-programmer, der følger bl.a. politiet, skattemyndighederne og børneafdelinger på hospitaler i deres daglige arbejde.

Samtidig fortæller medierne om en øget politisering i myndighedernes pressebetjening. De bemærker også, at henvendelser om rent faktuelle spørgsmål ofte bliver læst ind i en politisk kontekst og håndteret af myndighedernes kommunikationsafdelinger i stedet for at blive besvaret umiddelbart af en fagkyndig embedsmand.³

Myndighedernes på én gang mere offensive og kontrolsøgende forhold til medierne giver sig ikke blot udslag i f.eks. solohistorier og udformning af kommunikationsstrategier. Også fremvæksten af sociale medier så som Twitter og Facebook har ændret mediebildet og samspillet mellem medierne, myndighederne og deres ansatte.

Udviklingen er en naturlig konsekvens af det ændrede mediebillede sammenholdt med, at de fleste myndigheder er underlagt en politisk ledelse. Det er på mange måder godt, at borgerne får et større indblik i den offentlige forvaltning. Imidlertid

gælder der nogle retlige rammer, som myndighederne i den forbindelse skal respektere. Og det er disse rammer, der er emnet for denne artikel.

Udgangspunktet er klart: Offentlige myndigheder er i almindelighed berettigede til at give udtryk for deres synspunkter om en sag, når blot de ikke herved overtræder reglerne i databeskyttelseslovgivningen eller deres tavshedspligt. De er ikke generelt afskåret fra gennem pressen at søge at påvirke borgernes adfærd.⁴ Og de må som udgangspunkt gerne kæmpe om den offentlige opinion.

Som i alle andre sammenhænge skal en myndighed imidlertid også i forbindelse med pressebetjening overholde de almindelige forvaltningsretlige principper om lighed, faglighed, saglighed⁵ og sandhed. Endvidere har ombudsmanden udtalt, at myndighedernes offentlige kommunikation også herudover bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid. Navnlig i situationer, hvor der erfaringsmæssigt kan være risiko for mistanke om usaglig politisk indblanding, er det ifølge ombudsmanden særlig vigtigt med stor omhu og præcision i måde, som beslutninger bliver formidlet på.⁶ Disse grundlæggende rammer gælder både, når pressen anmoder om oplysninger, og når en myndighed kommunikerer på eget initiativ, det være sig direkte til journalister, i traditionelle medier eller på sociale medier o. lign.⁷

106

Nogle af rammerne er opstillet af hensyn til borgere og virksomheder m.v. og begrænser en myndigheds adgang til at udtale sig om fortrolige og personfølsomme oplysninger. Disse rammer har hovedsageligt karakter af uskrevne retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, der supplerer straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og databeskyttelsesreglerne. De går meget forenklet ud på, at der gælder et krav om, at en myndigheds aktive information om identificerbare enkeltpersoner skal tjene et sagligt formål og stå i rimeligt forhold til den belastning, som det kan være for den enkelte, at vedkommende bliver involveret i myndighedens informationsvirksomhed.⁸

1 Embedsmanden i det moderne folkestyre (Bo Smith-udvalget), Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015, s. 78.

2 Betænkning 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere - et serviceeftersyn, s. 30 og 132.

3 Bo Smith-udvalget, s. 61.

4 FOB 1996.51.

5 I FOB 2018-17 udtalte ombudsmanden, at det forhold, at en aktindsigtsanmodning er klar til at blive besvaret på et politisk set ubelejligt tidspunkt for ministeriet, ikke udgør en saglig grund til at udsætte besvarelsen.

6 FOB 2015-60, omtalt i pkt. 3.1 nedenfor.

7 Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 234 f., FOB 2019-3 og FOB 2020-46.

8 Se herom nærmere Søren Mørup, Niels Fenger og Sten Bønsing, Forvaltningens brug og misbrug af pressen, i Blume og Henriksen (red.), Forvaltning og Retssikkerhed (2014), s. 269, betænkning 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., s. 22 og 64, og fra ombudsmandspraksis navnlig FOB 2005.309.

En anden gruppe af de retlige rammer tilsigter at beskytte medierne. Til denne anden gruppe hører reglerne om lighed i forvaltningens betjening af pressen, reglerne om hvordan forvaltningen må tage til genmæle i medierne, samt reglerne om pressionsforbud over for medier og journalister.

Endelig gælder der et tredje sæt rammer, der tilsigter at beskytte offentligheden generelt og retsstaten som sådan. Af særlig betydning er her sandhedspligten.

I det følgende vil jeg først under pkt. 2 gennemgå regler, der begrænser myndighedernes valg af, hvornår, til hvem og på hvilke medier de vil udtale sig. Derefter vil jeg under pkt. 3 analysere de indholdsmæssige krav til myndighedernes kommunikation. Endelig vil jeg under pkt. 4 behandle forskellige problemstillinger relateret til myndighedernes og deres ansattes brug af sociale medier.

2. Reglerne for hvornår og til hvem, myndigheden må udtale sig

2.1. Frihed til ikke at udtale sig

Det er en saglig – og vigtig – opgave for en forvaltningsmyndighed at informere offentligheden om sit arbejde, jf. også offentlighedslovens § 17 om aktiv information. Imidlertid pålægger hverken offentlighedsloven eller lovgivningen i øvrigt en myndighed, dens politiske ledelse eller dens ansatte at stille op til interviews eller på anden måde indgå i en dialog med et medie.⁹ I sin yderste konsekvens kan en minister og dennes medarbejdere derfor uden at komme i konflikt med de forvaltningsretlige rammer nægte at stille op over for pressen og alene kommunikere envejs gennem f.eks. pressemeddelelser og facebookopslag.

2.2. Parten for pressen

I tilfælde, hvor en myndighed træffer afgørelse i en konkret sag, følger det af god forvaltningsskik, at parten skal gøres bekendt med afgørelsen før offentligheden.¹⁰ En myndighed skal endvidere være varsom med over for pressen at udtale sig om det forventede udfald af en konkret sag, inden afgørelsen er truffet. Dels kan dette kortslutte kontradiktionsregler og rejse habilitetsspørgsmål, dels bør en myndigheds informationsvirksomhed ikke få karakter af en procedure i pressen.¹¹ Endelig kan for håndfaste udmeldinger om skyldsspørgsmål i en verserende strafferetlig undersøgelse rejse spørgsmål i forhold til uskyldsformodningen og tort.¹²

Dette forvaltningsretlige krav kan komme under pres i situationer, hvor myndigheden føler et behov for at vise handlekraft over for offentligheden og på den baggrund straks melder ud, at den naturligvis vil gribe ind over for en – efter de oplysninger, der er beskrevet i pressen – ulovlig eller dog uacceptabel adfærd. Navnlige for politiske chefer kan det nok undertiden være svært at fortælle en pågående journalist, der insisterer på straks at bringe en sag af stor offentlig bevågenhed i de offentlige medier, at man ikke kan udtale sig mere konkret om sagen, inden denne er færdigbehandlet i overensstemmelse med forvaltningsprocessens krav om sagsoplysning og partshøring.

I FOB 1995.199 havde justitsministeren udtalt sig til pressen om benådning af en mand, der var idømt livsvarigt fængsel. Inden afgørelsen havde ministeren først udtalt sig positivt og herefter negativt om mulighederne for benådning. Ombudsmanden fandt ministerens udtalelser betænkelige og uheldige. Han anførte bl.a., at en forvaltningsmyndighed under behandlingen af en så alvorlig sag bør bestræbe sig på at undgå at skabe forventninger om sagens udfald, når det endelige resultat må anses for usikkert.

107

I FOB 2020-38 havde en kommune iværksat høring af en offentligt ansat og dennes centralorganisationen med henblik på afskedigelse. Inden kommunen havde modtaget partshøringssvaret, udtalte en ledende medarbejder til den lokale presse »Han kommer ikke tilbage«. Jeg udtalte, at udtalelsen gav indtryk af, at beslutningen om afskedigelse allerede var truffet, og fandt dette kritisabelt. I sætteombudsmandens udtalelse af 29. januar 2021 om Indsamlingsnævnets behandling af en sag om Nye Borgerliges indsamling »Danskerne støtter Støjberg« havde nævnets formand – inden nævnet havde færdigbehandlet sagen – udtalt: »Nu har vi givet [Nye Borgerlige] en frist om at søge en tilladelse. ... Sker det ikke, så vil det i sidste ende resultere i en politianmeldelse. ... Vi har jo også læst loven og er af den klare opfattelse, at sådan som den her indsamling er skruet sammen, så er den ikke undtaget loven«. Samlet set fremstod udtalelserne som en uforbeholden vurdering af Nye Borgerliges retsstilling ifølge indsamlingsloven og dermed som en udtalelse om sagens resultat, selv om denne ikke var afsluttet. Udtalelserne gav også indtryk af, nævnet havde foretaget en vurdering af indsamlingen ifølge indsamlingslovens regler, som indebar, at Nye Borgerlige i sidste ende ville blive anmeldt til politiet, hvis ikke partiet søgte om tilladelse efter indsamlingsloven. Sætteombudsmanden fandt udtalelserne meget uheldige. Indsamlingsnævnet nåede i øvrigt senere frem til, at indsamlingen ikke krævede tilladelse.

2.3. Solohistorier

Ombudsmanden har i flere sager taget stilling til spørgsmålet om ligelig behandling af pressen og udtalt, at myndighederne som hovedregel ikke kan blande sig i, hvem de forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af. Forskelsbehandling af journalister og medier kan kun komme på tale, hvis tungtvejende saglige hensyn taler for det.¹³

Udtrykket solohistorie dækker over tilfælde, hvor et enkelt medie (eventuelt enkelte medier) er alene om at omtale en historie i kraft af, at mediet har fået tildelt historien som det eneste. Når en myndighed giver en solohistorie til et medie, er formålet typisk dels bedre at kunne styre dagsordenen, dels at få en større og bedre eksponering.

De almindelige forvaltningsretlige ligheds- og saglighedskrav skal imidlertid stadig iagttages. Og det betyder, at myndighederne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier – og selvsagt heller ikke til at presse journalister til at anlægge en bestemt vinkel på historien eller til at undlade at ringe til andre kilder som modydelse for at få historien solo.

Efter ombudsmandens praksis må hensynet til en mere indgående omtale af f.eks. et regeringsinitiativ anses for et sagligt hensyn, og det samme gælder mht. et medies særlige interesse for en sag eller særlige sagkundskab inden for et område. Til gengæld vil der i forhold til nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, næppe i almindelighed foreligge hensyn, der berettiger myndigheden til at lancere nyheden gennem en solohistorie.

⁹ Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 246, og FOB 2007.375. I FOB 2007.347 lægges det til grund, at såfremt en myndighed i øvrigt giver interviews om en bestemt problemstilling, kan det være brud på lighedsgrundsætningen, hvis myndigheden da uden nogen konkret grund afslår andre journalister et interview om samme problemstilling.

¹⁰ FOB 1994.436, FOB 2007.501 og FOB 2019-3. Se også U 2010.3009 Ø og betænkning 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., s. 119 f. Beslægtede betragtninger ligger bag forvaltningslovens § 9, stk. 4, hvorefter retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af myndigheden til andre end den part, der anmoder om aktindsigt, først gælder fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

¹¹ Søren Mørup m.fl., a.st., s. 269 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udg. (2021), s. 228 ff. Sådanne udtalelser vil efter omstændighederne også kunne være strafbare, jf. retsplejelovens § 1016 a og 1017, stk. 2, nr. 3.

¹² U 1982.306 H, U 2000.2334 V og TfK 2007.583 Ø.

¹³ FOB 1992.141 og FOB 2003.115.

FOB 2019-3 angik justitsministerens tiltræden af en indstilling fra Rigsadvokaten om efter grundlovens § 78 at rejse en sag ved domstolene om opløsning af LTF. Denne nyhed gav ministeriet som solohistorie til to medier, der fik forhåndstilsendt en pressemeddelelse og tilbød interview med justitsministeren og Rigsadvokaten. Ombudsmanden fandt, at nyheden ikke burde være lanceret som solohistorie. Han anførte i den forbindelse, at solohistorier navnlig kan anvendes i sager af politisk karakter, hvilket den konkrete straffesag ikke var. Anvendelse af en solohistorie kunne give det indtryk, at anklagemyndigheden anså en konkret straffesag for at have politisk karakter, og dermed at der kunne være indgået uvedkommende politiske hensyn i sagen. 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.

Hvor det vil være sagligt begrundet at anvende solohistorier, indebærer sagligheds- og lighedsprincipperne, at der ikke kan ske tilbageholdelse eller forsinkelse af aktindsigtsbegæring for at bidrage til at sikre journalisten sin solohistorie.¹⁴

Formentlig er retsstillingen den modsatte i forhold til mundtligt overleveret information. I FOB 2017-25 afviste en myndighed at udlevere oplysninger, der tidligere var meddelt mundtligt til et andet medie som led i en solohistorie. Ombudsmanden fandt ikke fornødent grundlag for at kritisere myndighedens synspunkt, hvorefter den forskelsbehandling, som anerkendelsen af solohistorier i sig selv er udtryk for, tillige må føre til, at den yderligere forskelsbehandling, der ligger i at afslå at give de samme oplysninger til et andet medie, også vil være lovlig.

3. Indholdsmæssige krav til myndighedens udtalelser

3.1. Retvisende udmeldinger

Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Sandhedspligten gælder både for myndigheden som sådan, for den politiske ledelse (ministre og borgmestre m.v.) og for embedsværket. Den finder principielt set anvendelse i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte, herunder på en pressebriefing, og uanset om den pågældende myndighed eller person er forpligtet til at meddele oplysninger til offentligheden eller ej. Der skal således i pressebetjeningen udvises opmærksomhed på at undgå videregivelse af oplysninger, der er urigtige

108

eller dog i den givne sammenhæng kan virke vildledende.¹⁵

Også kravet om faglighed sætter grænser. Således bør rent politiske standpunkter ikke gives et falsk fagligt skær, f.eks. ved at embedsmænd over for medier anvendes til – på grundlag af uholdbare faglige argumenter – at præsentere politiske initiativer som rent fagligt begrundede.¹⁶

Problemstillingen opstår typisk, når forvaltningens politiske ledelse ønsker at fremstille en sag i et bestemt lys, det være sig at fremhæve

resultatet af den førte politik eller at unddrage sig kritik. Situationen er retligt set velbeskrevet i forhold til ministres information af Folketinget, men beslægtede juridiske rammer gælder for oplysninger til pressen.

Den nærmere afgrænsning af, hvad kravet om rigtig og fyldestgørende information mere konkret indebærer, må foretages under henvisning til formålet med videregivelsen af oplysningerne. Navnlig i pressemeddelelser vil det ofte være naturligt at udelade detaljer, biomstændigheder eller forbehold.¹⁷ En pressemeddelelse kan også skarpvinkles, så budskabet kommer klart frem. Det er til gengæld ikke lovligt for en myndighed at udøve den kunst »at give offentligheden et bestemt fortegnet indtryk af virkeligheden, uden at ministeren eller ministeriet af den grund kan fanges i at tale direkte usandt eller i at foretage sig noget klart ulovligt ... [og] at kommunikere, så borgere, journalister og folketingsmedlemmer lader sig vildlede, uden at det kan dokumenteres, at det har været hensigten«.¹⁸

Nyere ombudsmandspraksis viser, at der er retlige rammer både for, hvorledes en offentlig myndighed kan udforme generel information i styringsøjemed, og for, hvor langt man kan drive fagligt spin.

I FOB 2015-63 havde udlændingemyndighederne indrykket en annonce i fire libanesiske aviser med oplysning om stramninger og regler i den danske udlændingelovgivning. Selv om annoncens enkelte punkter hver for sig var korrekte, mente ombudsmanden, at annoncen ikke var retvisende, da de forhold, der blev oplyst om i annoncen, kun i meget begrænset omfang var relevante for syriske flygtninge, som i betydeligt omfang måtte anses for de reelle brugere af informationerne i annoncen.

I FOB 2020-46 udsendte Skattestyrelsen en pressemeddelelse om et forlig, som styrelsen havde indgået med 61 amerikanske pensionsplaner m.fl. i den såkaldte udbyttessag. Pressemeddelelsen blev udsendt i forlængelse af, at Rigsrevisionen havde foretaget en faktuel gennemgang af forliget. I pressemeddelelsen udtalte Skattestyrelsen bl.a., at »Det var lovligt for Skattestyrelsen at indgå et forlig med 61 amerikanske pensionsplaner m.fl. i 2019. Det konstaterer Rigsrevisionen i en faktuel gennemgang af forliget«. Skattestyrelsen skrev også, at »Rigsrevisionen bekræfter samtidig den udlægning af forliget, som Skattestyrelsen tidligere har givet offentligheden.« Jeg udtalte, at Skattestyrelsens udsagn i pressemeddelelsen om Rigsrevisionens vurderinger af det indgåede forlig gik videre end det, som Rigsrevisionen rent faktisk havde udtalt sig om, og at det ikke var retvisende, når Skattestyrelsen i pressemeddelelsen tog Rigsrevisionen til indtægt for, at Rigsrevisionen havde vurderet lovligheden af det konkrete forlig. Det var heller ikke berettiget, når Skattestyrelsen i pressemeddelelsen reelt tog Rigsrevisionen til indtægt for, at bl.a. Politiken skulle have udtalt sig fejlagtigt om forliget.

Den såkaldte Eritrea-sag (FOB 2015-60) er nok den ombudsmandsudtalelse, der har strakt begrebet god forvaltningsskik længst i forhold til myndighedernes kommunikation. I udtalelsen konkluderede ombudsmanden således, at han ikke havde grundlag for at antage, at der rent faktisk var sket væsentlige retsbrud. Han udtalte imidlertid også, at bl.a. formuleringen af en pressemeddelelse havde

¹⁴ FOB 2004.452.

¹⁵ Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 142 og 157, betænkning 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere, s. 56, betænkning 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, s. 34 ff., og Finansministeriets Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen. Reglerne for embedsværkets rådgivning og bistand (2015) indebærer herudover, at embedsværket ikke må medvirke til, at den politiske ledelse videregiver oplysninger, som er urigtige eller dog i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Embedsværket skal også advare den politiske ledelse, hvis denne er på vej til at handle i strid med sandhedspligten. Se herom Niels Fenger og Mette Kryger Gram Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, *Politica*, 48. årg. nr. 4 2016, s. 392. I U 2002.418 H afviste flertallet at realitetsbehandle en påstand om, at regeringen i forbindelse med en EU-afstemning havde tilsidesat de pligter, der påhviler regeringen vedrørende information i forbindelse med folkeafstemninger, som værende for ukonkret. Mindretallet, der ville tage påstanden under påkendelse i realiteten, udtalte, at der gælder retlige grænser for en sådan oplysningsvirksomhed, og at »[d]isse retlige grænser må efter min opfattelse antages at have til formål at sikre, at ministeriernes information til borgerne bliver sandfærdig, fagligt korrekt og partipolitisk neutral«.

¹⁶ Jens Peter Christensen, Embedsmænds rådgivning og bistand, i Henrichsen m.fl. (red.), *Forvaltningsretlige perspektiver* (2006), s. 309 (326).

¹⁷ DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (den såkaldte Nordskov Nielsen-betænkning) (1993), s. 155. Se også om sociale medier pkt. 4.1 nedenfor.

¹⁸ Cfr. Jesper Tynell, *Mørkelygten*, 2. udg. (2020), s. 17, og samme i Om forholdet mellem sprog og magt i statsadministrationen, Fra myndig maktspårk til klar kommunikasjon, Rapport fra Nordisk klarspråkskonferanse Oslo 28.-29. mai 2015, s. 107.

medvirket til at efterlade offentligheden det *indtryk*, at en beslutning i sagen var udtryk for usaglig politisk indblanding i asylsagsbehandlingen. Ombudsmanden fandt det tillige problematisk, at offentligheden som følge af forskellige udmeldinger i pressen »blev efterladt med en meget uklar opfattelse af«, hvad der var baggrunden for nogle modsatrettede udmeldinger fra Udlændingestyrelsen, og at dette kunne have skabt et indtryk af, at myndighedernes kursændring under sagen var styret af andre faktorer end faglige hensyn, f.eks. af et offentligt pres på Udlændingestyrelsen eller utilbøjelighed til at vedgå tvivl om kvaliteten af en rapport. I udtalelsen udviklede ombudsmanden således med afsæt i den del af god

109

forvaltningsskik, der vedrører understøttelse af offentlig tillid til myndighederne, semi-retlige fordringer om præcis kommunikation og forståelige forklaringer på væsentlige beslutninger. Lidt forenklet kan man sige, at udtalelsen er udtryk for det synspunkt, at det kan udgøre et brud på god forvaltningsskik, hvis en myndighed, uanset at den ikke handler i strid med gældende ret, udsætter sig selv for mistanke om urent trav.¹⁹

3.2. Sprogbrug og tone

God forvaltningsskik kræver, at en myndighed ikke i en uberettiget negativ form i medierne udstiller bestemte borgere eller virksomheder mv.²⁰ Det gælder også, hvor hensigten hermed er at overbevise mediet og offentligheden om retmæssigheden og rigtigheden af myndighedens dispositioner.

Tilsvarende gælder i relation til myndighedernes behandling af medierne. Det følger således af god forvaltningsskik, at forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt, uanset om et medie efter myndighedens opfattelse handler på en måde, som ikke respekterer normerne for ordentlig omgangsform mellem mennesker og mellem myndigheder og presse. Det forhold, at f.eks. en journalist eller redaktør måtte anvende et stødende sprog over for myndigheden, indebærer således ikke, at myndigheden må svare igen i samme tone.

I den ovennævnte FOB 2020-46 havde Skattestyrelsen i sin pressemeddelelse tillige udtalt, at »visse medier vedholdende fastholder forkerte udlægninger af« det indgåede forlig, at »Skattestyrelsen tager skarpt afstand fra de forkerte udlægninger, som enkelte medier fastholder«, og at den angiveligt forkerte udlægning »ærgrer og bekymrer«. Styrelsen udtalte også, at udlægningerne var »egnede til at skade Danmarks interesser i at skaffe så mange af de 12,7 mia. kr. som muligt tilbage til den danske statskasse«. Efter min opfattelse holdt disse ord sig alle inden for den grænse for ordentligt sprogbrug, som man kan forvente af en offentlig myndighed. Jeg lagde i den forbindelse vægt på, at der inden pressemeddelelsen havde været en længere offentlig diskussion mellem Skattestyrelsen og bl.a. Politiken. Men jeg anlagde ikke en mildere vurdering ud fra betragtninger om, at Politiken så at sige selv havde åbnet ballet ved at have betegnet styrelsens dispositioner som »fuldstændig galimatias, forrykt og dybt stødende«, og »Danmark er til grin«.

For så vidt gælder der her en ubalance i adgangen til at sværte modstanderen. Men som Michael Gøtze har udtalt i en kommentar

til sagen, er det en myndigheds opgave at holde hovedet koldt, selvom den føler sig urimeligt angrebet og presset.²¹ Samtidig er sagen efter min opfattelse en illustration af, at de forvaltningsretlige krav ikke udgør en urimelig indsnævring i myndighedernes adgang til at forsvare sig og argumentere deres sag. Udtalelsen viser nemlig, at en myndighed er berettiget til at gå kontant i rette med synspunkter i pressen og betegne pressens udlægning af en sag med stærke, men dog lødige ord, når blot denne karakteristik reflekterer myndighedens reelle opfattelse af sagen.

FOB 2020-46 havde herudover den særlige twist, at Skattestyrelsen ikke i den pågældende pressemeddelelse havde forklaret, hvad styrelsen fandt forkert i mediedækningen. Endvidere afviste styrelsen efterfølgende at uddybe sine udtalelser. Politiken gjorde gældende, at styrelsen hermed havde handlet i strid med god forvaltningsskik. Jeg udtalte forståelse for Politikens synspunkt. For når formålet med en pressemeddelelse er at bibringe offentligheden et korrekt billede af en sag, ville det alt andet lige være naturligt, om myndigheden da peger på konkrete forhold i mediedækningen, som den er uenig i, og samtidig forklarer, hvordan den rette sammenhæng efter myndighedens opfattelse er. Skattestyrelsen havde imidlertid adskillige gange tidligere udtalt sig om spørgsmålet. Og allerede af den grund fandt jeg, at pressemeddelelsen ikke havde tilsidesat god forvaltningsskik.²²

3.3. Pression over for pressen

Ombudsmanden har flere gange udtalt, at almindelige forvaltningsretlige principper om lighed og saglighed er til hinder for, at myndigheder gennemfører »straffeaktioner« over for pressen eller fremsætter udtalelser, der er egnede til at blive opfattet som trusler om sådanne aktioner. Det kan efter omstændighederne være sagligt velbegrundet, at en myndighed tager kontakt til en journalist eller ledelsen for et medie med henblik på at gøre journalisten eller ledelsen opmærksom på, at der efter myndighedens opfattelse er tale om misforståelser eller faktuelle fejl mv. i artikler.²³ Myndighedens henvendelse må imidlertid ikke efter sin form og sit indhold kunne opfattes som pression.²⁴ Myndighederne må

110

heller ikke sanktionere mulige krænkelse af de presseetiske regler gennem afbrydelse af samarbejdet med den pågældende journalist eller vedkommende medie, da kompetencen til at sanktionere de presseetiske regler ligger hos Pressenævnet.²⁵

Der vil også kunne foreligge et brud på de nævnte forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, hvis en myndighed giver udtryk for, at den som følge af utilfredshed med et medies eller en bestemt journalists dækning af en sag mv. overvejer at afbryde eller begrænse kontakten med mediet eller journalisten. Det gælder navnlig, hvor udsagnet enten har til sigte eller dog som mulig virkning, at mediet eller den enkelte journalist ændrer adfærd,

¹⁹ Der er naturligvis også eksempler, hvor ombudsmanden ikke så problemer med myndighedernes information. Sådanne sager vil ofte ikke blive offentliggjort. Se dog FOB 2014-13, hvor ombudsmanden afviste at indlede en egentlig undersøgelse af Erhvervs- og Vækstministeriets oplysningskampagne op til folkeafstemningen den 25. maj 2014 om EU-patentdomstolen, idet der ikke var udsigt til at han ved en sådan en undersøgelse ville nå frem til, at ministeriet havde tilsidesat de regler, der regulerer informationskampagner.

²⁰ FOB 2008.463 og FOB 2011 21-1. Se herom nærmere Søren Mørup m.fl., a.st., s. 272 ff.

²¹ Berlingske, 13. januar 2021, Ombudsmanden skælder ud på offentlig myndighed: Pressemeddelelser skal fortælle sandheden.

²² Jeg behandler i pkt. 4.1 nedenfor de særlige spørgsmål vedrørende en myndigheds udtryksform, som opstår i forhold til myndighedernes ageren på sociale medier.

²³ FOB 1992.141.

²⁴ Beslægtede rammer gælder for en offentlig myndigheds adgang til at svare igen på kritik fra en offentlig ansat. En myndighed kan således over for offentligheden kommentere de synspunkter, som den ansatte har fremført offentligt. Myndigheden kan i den forbindelse lægge afstand til udsagn, som den ikke er enig i. Derimod må myndigheden ikke misbillige selve det forhold, at den ansatte har udtalt sig offentligt, jf. FOB 1995.422, FOB 1996.347 og FOB 2006.128.

²⁵ FOB 1984.156, FOB 1992.141, FOB 2007.375, FOB 2013-15, FOB 2020-42 og betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 57, s. 211 og 219. I FOB 2017-11 fandt ombudsmanden det meget beklageligt, at Erhvervsministeriet som del af en begrundelse for et afslag på aktindsigt havde anført, at journalisten tidligere havde skrevet kritiske artikler om emnet.

fordi mediets eller journalistens arbejde eller indtægtsmuligheder i relation til f.eks. annoncer ellers vil blive vanskeliggjort eller begrænset.

I FOB 2020-42 havde en journalist skrevet en artikel i en lokal ugeavis om beskyldninger om krænkende adfærd på et valgsmøde i kommunen. Journalisten nævnte i den forbindelse navnene på de mandlige valgmedlemmer. Efter borgmesterens opfattelse blev der kastet mistanke på navngivne enkeltpersoner, og han skrev i den anledning flere mails, der blev sendt til både journalisten og mediets ledelse. I sin første mail skrev borgmesteren bl.a.: »[D]et er på alle måder rigtig rigtig skidt! Det får mig til at overveje at stoppe alt samarbejde«. Jeg gik af egen drift ind i sagen og udtalte, at borgmesterens ordvalg var egnet til at blive opfattet som en trussel med hensyn til journalistens og mediets adgang til at modtage informationer fra kommunen og med hensyn til kommunens fremtidige annoncering i mediet. Borgmesterens mail lå dermed uden for rammerne for, hvordan en myndighed bør agere.

I FOB 2013-15 havde en journalist skrevet til Skatteministeriet, at ministeriet ville få en ombudsmandssag på halsen, hvis hans begæring om aktindsigt ikke blev imødekommet. En særlig rådgiver i Skatteministeriet ringede herefter journalisten og fremkom med tilkendegivelser, der kunne efterlade det indtryk, at journalistens brev kunne få betydning for det fremtidige samarbejde mellem ministeriet og journalisten. Efter ombudsmandens opfattelse udviste den særlige rådgiver hermed en bekymrende mangel på forståelse for, hvad der er (og navnlig ikke er) en særlig rådgivers opgave.

4. Myndigheder og sociale medier

4.1. Myndighedsprofiler

Myndighederne og deres politiske ledere benytter sig i stigende grad af sociale medier. De sociale medier er der, hvor danskerne er. De sociale medier udgør dermed en mulighed for at kommunikere direkte med borgerne – uden om de ofte kritiske medier, som ellers hidtil har været et nødvendigt bindeled. Myndigheder bruger formodentlig også sociale medier, fordi de her kan virke mere nærværende og i øjenhøjde med befolkningen. De kan også via sociale medier kommunikere mere direkte og præcist med bestemte målgrupper og indhente idéer til f.eks. udviklingsprojekter.

For så vidt angår myndighedernes egne profiler på sociale medier ligger det fast, at de almindelige forvaltningsretlige rammer finder anvendelse på samme måde, som hvis myndigheden kommunikerede på anden vis.²⁶ Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om de sociale mediers særlige karakter og den stil, hvormed man kommunikerer på disse medier, på enkelte punkter nødvendiggør en anden udfyldning af de forvaltningsretlige krav.

Problemstillingen opstår bl.a. i relation til samspillet mellem på den ene side de krav til myndighedens udtryksform, der kan udledes af god forvaltningsskik,²⁷ og på den anden side, hvad mange ser som den naturlige stil og udtryksform på sociale medier. Den er endnu ikke blevet gjort til genstand for behandling ved ombudsmandsinstitutionen, men tre svenske sager giver et godt bud på, både hvilke momenter der bør indgå i vurderingen, og hvordan afvejningen kan udøves på en afbalanceret måde.

I en sag fra 2013 gennemgik den svenske Justitieombudsman sprogbrugen på nogle lokale politimyndigheders Facebook-opslag. Justitieombudsmannen tog afsæt i, at tonen på sociale medier har generelt set en anden og mindre formel karakter end almindelig offentlig information. Hun bemærkede også, at en af myndighedernes intentioner med at deltage i sociale medier er at give information på en enkel måde og være tilgængelig i et forum, hvor mange mennesker deltager, for dermed at nå ud til flere befolkningsgrupper, herunder til unge mennesker. Det var på den baggrund naturligt, at en myndigheds tone og udtryksform på de sociale medier var mere åbenhjertig og spontan, end tilfældet er for en mere traditionel kommunikation fra en offentlig myndighed. Imidlertid må bestræbelserne på at få gennemslagskraft på de sociale medier ikke føre til, at myndigheden derved tilsidesætter de forvaltningsretlige krav om objektivitet og upartiskhed eller i øvrigt udtrykker sig på en måde, der sår tvivl herom. Efter ombudsmandens opfattelse var flere af de gennemgåede indlæg karakteriseret ved en respektløs og nedladende tone, der var mindre velegnet for repræsentanter for politiet. Hun mente også, at der var grund til at udvise forsigtighed med at bruge humor, da denne let kan misforstås. Endelig anbefalede hun, at politiets repræsentanter på sociale medier var tilbageholdende med at udtrykke personlige følelser i relation til deres arbejdsopgaver, da dette kunne rejse spørgsmål i forhold til kravene om objektivitet og upartiskhed.²⁸

111

I en senere udtalelse kritiserede Justitieombudsmannen et indlæg fra en politimand på politikredsens Facebook-profil, der indeholdt personlige synspunkter om rimeligheden af, at politifolk ofte blev kaldt racister. Efter hendes opfattelse var det uheldigt, at politimanden brugte udtryk som »racistkortet« og »offerindvandrer Kortet«.²⁹ I en tredje sag kunne Justitieombudsmannen ikke kritisere, at en narkoenhed i politiet på Twitter havde udtrykt skuffelse over, at to kendte personer på et tv-program havde talt positivt om brug af narko og »romantisering« misbrug.³⁰

4.2. Ministre og borgmestre m.v.

En politisk leder af en forvaltningsgren har et grundlæggende valg i relation til sine dispositioner på sociale medier.³¹

Enten kan politikeren have sin private profil, der da som udgangspunkt ikke reguleres af forvaltningsretten.³² I givet fald må den private profil ikke reelt blive en myndighedsprofil, f.eks. derved at den anvendes til at udgive officielle nyheder fra den pågældende myndighed. Endvidere vil embedsværket ikke kunne stå for hverken oprettelse, opdatering eller overførelse af indlæg til den politiske leders private profil. Dog må embedsværket kunne bistå den politiske leder i forhold til faglige spørgsmål relateret til indlæg på det sociale medium i form af opslag, kommentarer, tweets mv. om emner inden for myndighedens ressort. På tilsvarende måde vil den politiske leder kunne bede sine embedsmænd om at udarbejde et notat om en faglig problemstilling til brug for den politiske leders ageren på den sociale platform. Bistanden skal da foregå inden for de almindelige rammer for embedsværkets bistand med hensyn til myndighedsmæssig relevans, faglighed, lovlighed, sandhedspligt og partipolitisk neutralitet.

Alternativt (eller som supplement) kan den politiske leder agere på en social profil, der oprettes og administreres af den pågældende myndighed. En sådan en profil udgør en aktivitet inden for den offentlige forvaltning. Heri ligger for det første, at profilen alene

²⁶ Se herom ombudsmandens sag 18/03627 om administrationen af Skattestyrelsens Facebook-profil, offentliggjort på ombudsmandens skatteside.

²⁷ Se herom pkt. 3.2 ovenfor.

²⁸ Udtalelse af 21. november 2013, sagsnr. 5875-2012.

²⁹ Udtalelse af 15. december 2015, sagsnr. 300-2015.

³⁰ Udtalelse af 21. november 2011, sagsnr. 6153-2012.

³¹ Se herom også Statsministeriets notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier, juni 2019, samt Statsministeriets besvarelse af 23. december 2020 besvarelse af spørgsmål nr. S 629 stillet af Morten Messerschmidt (DF).

³² I ombudsmandens sag 20/02965 var en borger utilfreds med, at en borgmester og et kommunalbestyrelsesmedlem havde blokeret ham på Facebook, så han ikke kunne se og kommentere på deres opslag på en ellers åben side, der bragte nyheder om lokalsamfundet. Kommunen administrerede ikke den pågældende facebookside, og politikerne tilkendegav, at deres profiler på Facebook blev ført som private profiler. Jeg erklærede mig på den baggrund inkompetent til at behandle klagen.

må vedrøre emner mv., som vedrører f.eks. ministerens eller borgmesterens varetægelse af opgaver og funktioner som minister hhv. borgmester, men ikke f.eks. partipolitiske forhold. Og for det andet, at de almindelige forvaltningsretlige rammer finder anvendelse på profilens indhold på samme måde som en egentlig myndighedsprofil. Eksempelvis vil lighedsgrundsætningen betinge, at forskelsbehandling i forhold til, hvilke indlæg der kommenteres, besvares eller fjernes, skal være sagligt begrundet. Endvidere indebærer princippet om embedsværkets partipolitiske neutralitet, at f.eks. ministerprofiler ikke må medvirke til at promovere en ministers eventuelle private profil, f.eks. ved løbende opdateringer med nyheder fra den private profil.

4.3. Offentligt ansattes sociale profiler

For så vidt angår embedsværket er der nok mange kommunikationschefer, der drømmer om, at medarbejderne er aktive på sociale medier som en slags ambassadører for deres arbejdsplads. I dag er begrebet »employee advocacy« et velindarbejdet (be-)greb i markedsføringskredse, og der er da givet også en del, der foretrækker at følge mennesker frem for myndigheder.

En myndighed kan imidlertid ikke pålægge sine medarbejdere at være aktive på sociale medier i eget navn (som privatperson eller i blandet egenskab af ansat og privatperson).

Mens myndighedernes egne aktiviteter på sociale medier skal overholde de samme forvaltningsretlige grundsætninger, som gælder for myndighedernes aktiviteter i andre sammenhænge, gælder disse regler (bortset fra reglerne om tavshedspligt m.v.) ikke for deres ansattes private profiler. Fra et arbejdsgiverperspektiv reguleres offentligt ansattes personlige ageren på sociale medier derimod i første række af reglerne om offentligt ansatte ytringsfrihed.

Nogle myndigheder vil måske forvente, at deres ansatte er loyale over for arbejdspladsen, når de via private profiler er aktive på sociale medier, navnlig hvis de samtidig omtaler deres arbejdsopgaver. Retligt set vil en sådan mulig forventning om loyalitet imidlertid ikke kunne gå videre end i det meget begrænsede omfang, den tillægges betydning i relation til fastlæggelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed.³³

I ombudsmandens sag 19/05313-1 fjernede Esbjerg Kommune en vejledning til kommunens ansatte om brug af sociale medier, efter at jeg havde bedt kommunen om at vurdere, om vejledningen var i overensstemmelse med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. I vejledningen havde kommunen anført bl.a., at »illoyale udtalelser kunne få ansættelsesretlige konsekvenser«.

I FOB 2019-18 havde en praktikant i et opslag på sin egen Facebook-profil kritiseret en tale, som en leder i kommunen

112

havde holdt på en medarbejderdag. Praktikanten fik herefter en påtale, i hvilken praktikantens chef anførte, at det var betænkeligt, »at du på et socialt (og her oven i købet helt offentligt) medie miskrediterer din arbejdsplads ... [F]ordi du angiver medarbejderdagen som kilde, synes jeg, at der opstår uklarhed om, om du udtaler dig på egne eller på myndighedens vegne. Det er vigtigt, at vi som myndighedens repræsentanter ikke kommer til at beklikke vores egen og myndighedens faglighed«. Ombudsmanden fandt det utvivlsomt, at praktikantens

udsagn var fremsat på egne vegne, og at hendes udtalelser derfor måtte bedømmes efter de almindelige regler for offentligt ansattes ytringsfrihed.

I FOB 2019-27 var ombudsmanden uenig med ansættelsesmyndigheden i, at en lærers kritiske udtalelser på Facebook om skolens ledelse var så grov, at den overskred grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed. I FOB 2016-31 fandt ombudsmanden det meget kritisabelt, at forsvarschefen under et oplæg for de ansatte på en af Forsvarets kaserner havde sagt, at han havde til hensigt at afskedige ansatte, der udtalte sig illoyalt om Forsvaret på de sociale medier.

Det er vist nok mere og mere ofte forekommende, at offentligt ansatte har en egen profil, der anvendes både til at fortælle om vedkommendes (arbejdsplads-) arbejde og om private forhold. Man kan ved en hurtig søgning på medier som Twitter finde flere eksempler på chefer og andre medarbejdere fra statslige styrelser, som på deres private profil dels deler opslag, der angår styrelsens aktiviteter, dels kommer med personlige tweets om emner uden forbindelse til deres arbejde så som kommentarer til ligestilling eller amerikansk politik.

Heldigvis er mange ansatte stolte af deres arbejdsplads og kun glade for at promovere, hvad den pågældende virksomhed eller myndighed laver. Måske er der også dem, der føler sig mere forbundne til arbejdspladsen, når de deler opslag om deres job. Og dem, der tænker, at når de brander deres arbejdsliv online, brander de samtidig sig selv.

Imidlertid kan en sådan blanding af arbejds- og ikke-arbejdsrelateret stof undertiden gøre det uklart for læseren, i hvilken funktion, den ansatte udtrykker sig.³⁴ Uklarheden øges af, at man gerne skal være på de sociale medier som et helt menneske – ikke blot som en titel. Dermed udviskes grænserne også for, hvornår man repræsenterer sin ansættelsesmyndighed, og hvornår man er privatpersonen »Anna« eller »Peter«.

Den enkelte ansatte må selvsagt gøre, hvad hun eller han finder rigtigst. Det er en del af offentligt ansattes ytringsfrihed, og det er naturligvis ikke i sig selv et problem, at medarbejdere på deres private profiler deler f.eks. jobopslag ved myndigheden. Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, hvilken rolle myndighederne bør påtage sig i relation til deres ansattes profiler. Det er nok de færreste myndigheder, der frabeder sig, at ansatte af egen drift videreformidler nyheder fra myndigheden på deres egne profiler. Det praktisk forekommende spørgsmål er snarere, i hvilket omfang en myndighed kan (og i givet fald bør) gå skridtet videre og f.eks. lade medarbejdere bruge deres arbejdstid på at »like« og lave opslag om myndighedens aktiviteter på deres private profiler. Og om myndigheden kan tilbyde medarbejderne bistand hertil fra myndighedens kommunikationsafdeling?

De juridiske grænser for sådanne mere aktive tiltag er endnu uopdyrkede, og navnlig for en ombudsmand kan der kan være grund til at udvise forsigtighed i at komme med på en gang genelle og håndfaste vurderinger af det tilladelige. Jeg vil derfor nøjes med følgende generelle betragtninger:

Optræder en ansat ikke officielt på myndighedens vegne, kan myndigheden ikke instruere den ansatte om at give udtryk for bestemte synspunkter. Endvidere bør ansættelsesmyndigheden – på grund af de almindelige saglighedskrav og den iboende ubalance

³³ Se herom Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udg. (2012), s. 782 ff. samt FOB 2017-1, FOB 2018-8, FOB 2019-2, FOB 2020-36 og FOB 2020-47.

³⁴ En beslægtet problemstilling opstår, når ansatte på myndighedens hjemmeside synes at give udtryk for en personlig holdning, der i den konkrete kontekst anvendes til at brande (herunder menneskeliggøre) myndigheden. Uklarheden – og behovet for at fjerne den – kan også opstå i forhold, der ikke vedrører myndighedens kommunikationspolitik og derfor ikke behandles i denne artikel. Det kan f.eks. være tilfælde, hvor en offentligt ansat bruger sin private profil til at kommunikere med borgere vedrørende et myndighedsanliggende (hvad vedkommende ikke bør gøre). Eller tilfælde, hvor en offentligt ansat kommunikerer privat om en arbejdsrelateret problemstilling, jf. herom FOB 2020-39, hvor jeg pegede på, at der undertiden kan være behov for en »varedeklaration« mht., om den pågældende udtaler sig som privatperson eller som myndighedsperson. I FOB 2011 15-1 anerkendte ombudsmanden, at offentligt ansatte kunne bruge deres private Facebook-profil, når de søgte oplysninger på Facebook til brug for behandlingen af en forvaltningssag.

mellem medarbejder og ledelse – være varsom med at tilskynde den ansatte til at indgå i en sådan aktivitet. Indlader en myndighed sig på mere aktive tiltag af den ovennævnte karakter, kan man frygte, at der opstår en kultur på arbejdspladsen, hvor medarbejderne tilskyndes til at brande og i øvrigt støtte myndighedens gøren og laden i eget navn, og hvor en medarbejders – fuldt ud saglige – manglende ønske herom vil blive opfattet som mangel på teamspirit. Samtidig må myndigheden forholde sig til, om den da også må stille arbejdstid og bistand til rådighed for ansatte, der agter at udtale sig kritisk over for myndighedens ageren.

Man kan også drage en parallel til markedsføringsretten. Her er det antaget, at medarbejderes deling af oplysninger om en virksomheds produkter m.v. på deres private sociale profiler efter omstændighederne vil udgøre ulovlig skjult reklame for virksomheden efter markedsføringslovens § 6, stk. 4. Dette vil

kunne være tilfældet bl.a., hvis der på arbejdspladsen er en aftale om, kultur eller opmuntring til, at medarbejderne deler nyheder om virksomheden og dens produkter på deres egne profiler.³⁵

113

Det er ikke blot klassisk forvaltningsret, at offentligt ansatte har udstrakt ytringsfrihed, men at de samtidig bør sørge for, at det står klart for omverdenen, at de udtaler sig på egne vegne.³⁶ Det er også klassisk forvaltningsret, at en myndigheds politiske ledelse skal udvise respekt for de ansattes ret til at fremstå som (parti)politisk neutrale. Og at en myndighed ikke bør opfordre sine embedsmænd til at deltage i en politisk debat som embedsmænd og sagkyndige/fagkyndige og samtidig kun fremføre argumenter, der støtter myndighedens politiske ledelse.³⁷ Ingen skal være pligtig til at lægge eget navn til andres holdninger.

³⁵ Forbrugerombudsmandens årsberetning 2018, s. 51 f.

³⁶ U 1984.894 H, U 2005.1089 Ø, FOB 1991.189 og FOB 2018-20.

³⁷ Nordskov Nielsen-betænkningen, s. 162, og betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 153 f.