

15-1. Forvaltningsret 11241.2. – Færøerne og Grønland 1. – Statsforfatningsret 2.2.

Aktindsigt i Statsministeriets korrespondance vedrørende dronningens tale under et officielt besøg på Færøerne

En person anmodede Statsministeriet om aktindsigt i ministeriets akter vedrørende kongehusets officielle besøg på Færøerne i juni 2005. Statsministeriet afslog anmodningen for så vidt angik ministeriets korrespondance dels med hoffet, dels med Rigsombudsmanden på Færøerne vedrørende den tale som dronningen holdt ved lagmandens officielle middag under besøget.

Statsministeriet henviste til offentlighedslovens § 7 og § 13, stk. 1, nr. 6.

Som begrundelse for afslaget gjorde ministeriet bl.a. gældende at hoffet og Statsministeriet i relation til dronningens tale var at betragte som én myndighed da talen blev afholdt som led i statsstyret, og at korrespondancen med hoffet vedrørende talen derfor måtte anses for intern.

Statsministeriet gjorde endvidere gældende at de samme hensyn som lå til grund for undtagelsen af korrespondance mellem hoffet og ministeriet, gjorde sig gældende for taleudkast udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne og anførte at disse hensyn ikke ville kunne varetages hvis den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden var omfattet af adgangen til aktindsigt. Ministeriet henviste særligt til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere Statsministeriets vurderinger i sagen.
(J.nr. 2005-4338-801).*

Ved brev af 6. september 2005 til Statsministeriet anmodede A om aktindsigt i alle Statsministeriets akter vedrørende kongehusets officielle besøg på Færøerne i juni 2005.

Anmodningen omfattede blandt andet korrespondance mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne vedrørende den tale som Hendes Majestæt Dronningen holdt ved lagmandens officielle middag under besøget. A bad endvidere om udskrift af

postlisterne over ind- og udgående post med tilknytning til besøget.

Statsministeriet traf afgørelse den 23. september 2005. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

”Statsministeriet har nu afsluttet behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt og fremsender i den anledning ministeriets postliste om sagen samt de af sagens akter, som De i medfør af offentlighedslovens bestemmelser herom kan meddeles aktindsigt i.

Statsministeriet har for så vidt angår de udkast til den pågældende tale, der er udvekslet mellem ministeriet og kongehuset fundet det nødvendigt at undtage samtlige disse udkast (akt 1, 5, 6, 8 og 9).

Statsministeriet skal i den forbindelse for så vidt angår udkastene til den pågældende tale bemærke, at korrespondancen mellem ministeriet og hoffet vedrører en sag, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret. I disse sager er hoffet og Statsministeriet i relation til disse dokumenter at anse som én myndighed.

Disse dokumenter betragtes som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision side 236 samt til Folketingets Ombudsmands beretning 1997 side 293* vedrørende dronningens nytårstale.

De interne dokumenter indeholder ikke i sig selv oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ville skulle meddeles uanset bestemmelsen i § 7.

Statsministeriet har endvidere fundet det nødvendigt at undtage samtlige udkast, som er sendt mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne (akt 10, 16 og 17) i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet det findes nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Statsministeriet undtager efter fast praksis korrespondance mellem Statsministeriet og Hendes Majestæt Dronningen, når korrespondancen vedrører sager, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, jf. ovenfor. Disse dokumenter betragtes derfor som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Statsministeriet finder, at de hensyn, der ligger til grund for undtagelsen af korrespondance mellem ministeriet og hoffet vedrørende en sag, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gør sig gældende vedrørende udkastene til

dronningens tale den 20. juni 2005.

Statsministeriet finder således, at taleudkastene – uanset at disse har været udvekslet med Rigsombudsmanden på Færøerne – bør undtages fra aktindsigt på grund af væsentlige hensyn til offentlige interesser, herunder hensynet til beskyttelsen af Hendes Majestæt Dronningens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdes som et led i regentens deltagelse i statsstyret.

Statsministeriet har endvidere fundet det nødvendigt i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 1, at undtage de interne akter 4 og 7 (to udkast til den pågældende tale, der ikke har været udvekslet mellem andre end Statsministeriets medarbejdere) i deres helhed, samt tre interne dokumenter i deres helhed vedrørende akt 12, 14 og 15, idet de er udarbejdet af Statsministeriet til eget brug.

Disse dokumenter betragtes som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. De interne dokumenter indeholder ikke i sig selv oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ville skulle meddeles uanset bestemmelsen i § 7.

Det bemærkes for god ordens skyld, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., er indgået i Statsministeriets overvejelser. Statsministeriet har imidlertid ikke fundet, at der er grundlag for at meddele Dem aktindsigt i videre omfang. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7 og 13, stk. 1.”

Ved brev af 26. september 2005 til Statsministeriet præciserede A sin anmodning til kun at gælde korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af Hendes Majestæt Dronningens officielle tale i Nordens Hus den 20. juni 2005. Sekundært bad A om de akter eller dele af akter der omhandlede konkrete indstillinger fra Rigsombudsmanden på Færøerne til Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af talen.

Statsministeriet svarede ved brev af 30. september 2005 at ministeriet med afgørelsen af 23. september 2005 havde taget stilling til den pågældende korrespondance. Ministeriet skrev desuden følgende:

”...

De har endvidere klaget over Statsministeriets afgørelse af 23. september 2005. De har i den forbindelse blandt andet anført til støtte for Deres klage, *at* talen blev sendt direkte på landsdækkende færøsk TV, hvor talen i rosende vendinger omtalte en ny lovgivning om forholdene mellem Danmark og Færøerne, der har været genstand for stor politisk uenighed og har ført til fremsættelse af mistillidsvotum til den siddende færøske regering, samt *at* dele af talen efterfølgende har ført til stor offentlig debat i Færøerne og i den danske offentlighed, hvor der har været fremsat påstande om, at dele af talen var af politisk karakter. I den forbindelse er De – og Deres parti – blevet beskyldt for at bruge talen i partipolitisk øjemed og inddrage Dronningen i færøsk partipolitik.

De har endvidere blandt andet anført, *at* det i henhold til offentlighedsloven er åbenbart, at der skal meddeles aktindsigt i de pågældende dokumenter, *at* sagen har åbenbar offentlig interesse og allerede er rejst i offentligheden, *at* akterne i sagen utvivlsomt har afgørende betydning for at belyse sagens faktiske omstændigheder, *at* Rigsombudsmanden på Færøerne til Færøernes Radio den 25. juli 2005 har oplyst, at de pågældende dele af Dronningens tale ikke var medtaget i Rigsombudsmandens udkast til talen, der blev sendt til Statsministeriet, hvorved der allerede hér er skabt præcedens for, at korrespondancen med Statsministeriet vedrørende talen er af væsentlig offentlig interesse, *at* sagen drejer sig om offentlighedens mulighed for at vurdere og tage stilling til en lovgivning, der ifølge Dronningens tale, udgør grundlaget for de fremtidige handlemuligheder for hele det færøske samfund, samt *at* Statsministeriet bør overveje offentlighedens bestemmelser om meroffentlighed.

Statsministeriet betragter Deres klage som en anmodning om genoptagelse af ministeriets afgørelse af 23. september 2005.

...”

Statsministeriet fandt ikke at de forhold som A anførte, kunne føre til en ændret vurdering. Statsministeriet gav fortsat afslag i korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Statsministeriet fandt således fortsat at de hensyn der ligger til grund for undtagelse af korrespondance mellem ministeriet og hoffet vedrørende en sag der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjorde sig gældende vedrørende udkastene til dronningens tale. Ministeriet henviste herved til væsentlige hensyn til offentlige interesser,

herunder hensynet til beskyttelse af Hendes Majestæt Dronningens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Endelig fandt ministeriet ikke grundlag for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af princippet om meroffentlighed.

Den 2. december 2005 klagede A til mig over Statsministeriets afgørelser af 23. september 2005 og 30. september 2005 om aktindsigt. A skrev bl.a.:

”Jeg finder afslagene både principielt og konkret ubegrundede, og vil hermed anføre følgende:

– Den præciserede anmodning omfatter korrespondance mellem to selvstændige myndigheder, hvis korrespondance er omfattet af offentlighedsloven.

– Der er tidligere skabt præcedens for, at korrespondance mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne er omfattet af offentlighedslovens ret til aktindsigt.

– Jeg finder, at Statsministeriets afslag og henvisning til undtagelsesmuligheder henholder sig til korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet, og er derfor ikke holdbart grundlag for en afvisning af retten til aktindsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne.

– Der er tale om en sag, der må siges at have offentlig interesse, og som allerede er rejst i offentligheden – og herunder har de omtalte akter i sagen utvivlsomt afgørende betydning for at belyse sagens faktiske omstændigheder.

– Rigsombudsmanden på Færøerne har den 25. juli 2005 oplyst til Færøernes Radio (Útvarp Føroya), at de kontroversielle dele af HM Dronningens tale, ikke var medtaget i Rigsombudsmandens udkast til talen, der blev sendt til Statsministeriet. Allerede her er der skabt præcedens for, at korrespondancen med Statsministeriet vedrørende talen er af væsentlig offentlig interesse.

– Sagen drejer sig om offentlighedens mulighed for at vurdere og tage stilling til forvaltningens afgørelser i en sag af væsentlig interesse for den offentlige debat og den demokratiske beslutningsproces.

...”

Ved brev af 19. december 2005 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Den 7. marts 2006 afgav Statsministeriets sin udtalelse. Statsministeriet skrev bl.a.

følgende:

”2. Statsministeriet er i besiddelse af interne taleudkast samt udkast udvekslet med henholdsvis Rigsombudsmanden på Færøerne og kongehuset.

I sagen har Rigsombudsmanden på Færøerne udarbejdet det første udkast til talen. Der har efterfølgende været korrespondance mellem Rigsombudsmanden og Statsministeriet, hvor udkastet er blevet bearbejdet. Der henvises for så vidt angår denne første fase af talens udarbejdelse til sagens akt 10, 16 og 17.

Herefter er en række taleudkast bearbejdet internt i Statsministeriet (akt 4 og 7) og endelig er en række udkast til talen udvekslet mellem ministeriet og kongehuset (akt 1, 5, 6, 8 og 9).

Akterne 1, 5, 6, 8 og 9

Generelt om korrespondance mellem kongehuset og Statsministeriet skal Statsministeriet anføre, at Folketingets Ombudsmand tidligere har udtalt sig om muligheden for at meddele aktindsigt i korrespondance mellem hoffet og Statsministeriet i forbindelse med ministeriets afslag på aktindsigt i Dronningens nytårstale.

Således fastslår Folketingets Ombudsmand i FOB 97.293, at taleudkast udvekslet mellem ministeriet og hoffet om nytårstalen er interne dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Folketingets Ombudsmand fandt derfor ikke i den omtalte sag anledning til bemærkninger over for Statsministeriets holdning, hvorefter regenten og forvaltningsmyndigheden bliver betragtet som én myndighed i de situationer, hvor regenten deltager i statsstyret.

Aflæggelse af officielle besøg falder ikke under regentens dispositioner af privat karakter. Hendes Majestæt Dronningens besøg på Færøerne i juni 2005 havde karakter af et officielt besøg, hvor regenten mødtes med blandt andre repræsentanter for Færøernes landsstyre og Lagting samt Rigsombudsmanden på Færøerne. Hendes Majestæt Dronningens tale den 20. juni 2005 var et led i dette officielle besøg. Talen blev afholdt i Nordens hus, et kulturhus i Tórshavn, hvor lagmanden havde inviteret til officiel gallamiddag med deltagelse af blandt andre medlemmer af landsstyret og lagtinget, herunder Lagtingets formand samt Rigsombudsmanden på Færøerne. Dronningen afholdt den 22. juni 2005 en souper på Kongeskibet med deltagelse af blandt andre medlemmer af Folketinget, lagmanden, landsstyremedlemmer, lagtingsdirektøren, lagtingsformanden,

repræsentanter for Lagmandskontoret, landfogeden, vicepolitiinspektøren, Rigsombudsmanden på Færøerne m.fl.

Besøget og programmet for dette blev håndteret i direkte samarbejde mellem kongehuset og Rigsombudsmanden på Færøerne, der tillige varetog det nødvendige samarbejde om besøget med Lagmandens Kontor.

Det er sammenfattende Statsministeriets opfattelse, at Hoffet og Statsministeriet i relation til Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed, da dronningens tale blev afholdt som led i statsstyret, hvorfor korrespondancen vedrørende talen er intern. De udarbejdede taleudkast indeholder ikke oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som ville skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11.

Det bemærkes, at det pågældende taleudkast efter Statsministeriets opfattelse endvidere ville kunne undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ud fra væsentlige hensyn til offentlige interesser. Det må således tillægges betydelig vægt, at den pågældende tale, som Hendes Majestæt Dronningen afholdt som led i statsstyret, ikke bør kunne sammenholdes med tidligere udkast, hvorved arbejdsprocessen blotlægges, herunder med hensyn til, hvilket indhold der har været overvejet, men som ikke er blevet medtaget i den endelige version.

Statsministeriet finder fortsat ikke, at der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7 og 13, stk. 1.

Akterne 10, 16 og 17

For så vidt angår sagens akt 10, 16 og 17, har disse været udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne, som er en institution under Statsministeriet. Dokumenterne har derved mistet deres interne karakter og er således ikke omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1, om dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Korrespondancen mellem Rigsombudsmanden og Statsministeriet må således betragtes som ekstern, hvorfor en undtagelse af oplysninger må vurderes efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser.

Tilsvarende hensyn gør sig efter Statsministeriets opfattelse gældende for

korrespondancen om talen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden, som vedrørende den korrespondance, der udveksles mellem ministeriet og kongehuset, jf. det ovenfor anførte.

De hensyn, som ligger til grund for, at Statsministeriet og Hoffet i relation til udarbejdelsen af Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed, ville i den konkrete situation efter Statsministeriets opfattelse ikke kunne varetages, såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet af adgangen til aktindsigt.

Hertil kommer, at det efter Statsministeriets opfattelse må tillægges afgørende vægt, at en udlevering af korrespondancen mellem ministeriet og Rigsombudsmanden vil blotlægge den interne politiske beslutningsproces, idet en sammenligning med den endelige tale vil afdække, hvilket indhold der har været overvejet, men som ikke er blevet medtaget i den endelige version.

Statsministeriet skal endvidere henvise til Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 2001.473* om ministeriets afslag i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 på aktindsigt i et beredskabstalepunkt udarbejdet af Økonomiministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål stillet i Folketinget.

Folketingets Ombudsmand fandt ikke, at der i sagen var tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering, hvorefter det efter omstændighederne var berettiget at undtage beredskabstalepunkter udarbejdet af ressortministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af folketings spørgsmål, når statsministeren har valgt ikke at gøre brug af dem. Folketingets Ombudsmand lagde i den forbindelse også vægt på, at statsministeren er i en særlig situation, hvor han ofte er afhængig af bistand fra andre ministerier til forberedelse af mundtlige besvarelser af folketings spørgsmål.

Statsministeriet finder efter en konkret vurdering, at tilsvarende hensyn gør sig gældende i nærværende sag, idet ministeriets indhentning af taleudkast fra Rigsombudsmanden på Færøerne, som besidder indgående kendskab til lokale forhold, er en forudsætning for ministeriets betjening af Hendes Majestæt Dronningen.

Sammenfattende er det med hensyn til akterne 10, 16 og 17 efter en konkret vurdering Statsministeriets opfattelse, at de pågældende dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, bør undtages fra adgangen til aktindsigt, idet undtagelse er nødvendig til

beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Statsministeriet finder fortsat ikke, at der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1.

3. Visse af de betragtninger, som (A) anfører i sin klage til ombudsmanden giver Statsministeriet anledning til enkelte præciserende bemærkninger:

(A) har anført, at der skulle være præcedens for, at Statsministeriet meddeler aktindsigt i såvel interne arbejdsdokumenter som korrespondance med tredjepart i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i statsministerens nytårstaler og Hendes Majestæt Dronningens officielle tale ved den lettiske præsidents besøg i København den 18. marts 1997.

Statsministeriet skal hertil bemærke, at interne udkast til statsministerens nytårstaler ikke udleveres i forbindelse med anmodninger om aktindsigt, ligesom eventuelle udkast udvekslet med tredjepart vurderes konkret i medfør af de relevante bestemmelser i offentlighedsloven. Statsministeriet har således senest i en række afgørelser fra 2005 vedrørende statsministerens nytårstale af 1. januar 2005 fundet, at sådanne udkast efter en konkret vurdering burde undtages i medfør af § 13, stk. 1, nr. 6.

Statsministeriet kan tilføje, at der heroverfor i forbindelse med statsministerens nytårstale i 2004 efter en konkret vurdering blev udleveret et udkast til talen sendt til statsministeren den 16. december 2003 fra (...) (...).

Sammenfattende finder Statsministeriet efter en konkret vurdering fortsat, at udkast til talen udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. ovenfor.

Statsministeriet skal endvidere for så vidt angår Hendes Majestæt Dronningens officielle tale ved den lettiske præsidents besøg i København den 18. marts 1997 oplyse, at der i sagen ikke var tale om, at taleudkast blev udleveret i forbindelse med en anmodning om aktindsigt. I sagen var der tale om en officiel udgave af talen, hvori der blev foretaget rettelser, efter at talen var blevet udleveret til pressen.”

Ved brev af 13. marts 2006 sendte jeg kopi af Statsministeriets brev af 7. marts 2006 til A for at give ham mulighed for at komme med eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

I e-mail af 10. april 2006 til mig påpegede A at han i brevet af 26. september 2005 til

Statsministeriet havde gjort det klart at anmodningen ikke omfattede korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet. A ønskede nu alene aktindsigt i korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet samt sekundært konkrete indstillinger fra Rigsombudet på Færøerne til Statsministeriet vedrørende taleudkast. A gjorde herefter gældende at Statsministeriets begrundelser for afslaget beroede på en overfortolkning af hans anmodning. A mente ikke at det var hverken sagligt begrundet eller proportionalt at ministeriet byggede sit afslag på udredninger om Statsministeriet og hoffet som én myndighed i forbindelse med regentens deltagelse i statsstyret. A fandt det derfor uden for ”en saglig fortolkningsramme” at hans konkrete anmodning om aktindsigt var blevet afvist under henvisning til at indsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden ville ”forhindre varetagelsen af hoffet og Statsministeriet som én myndighed”.

A skrev endvidere at det var uholdbart at Statsministeriet derudover henviste til at aktindsigt i korrespondancen mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne ville blotlægge den interne politiske beslutningsproces. Han mente at det var uholdbart at sammenligne Rigsombudets konkrete indstillinger til Statsministeriet med beredskabstalepunkter til statsministeren udarbejdet i andre ministerier.

Ved brev af 20. april 2006 sendte jeg A's bemærkninger til Statsministeriet med henblik på ministeriets eventuelle yderligere bemærkninger på baggrund af det som A havde anført i e-mail af 10. april 2006.

Statsministeriet svarede ved brev af 28. april 2006 blandt andet følgende:

”(A)’s udtalelse giver Statsministeriet anledning til at fremhæve, at som det fremgår af den nuværende aktliste, består korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne alene af udveksling af taleudkast. Der foreligger således ikke konkrete indstillinger eller lignende som (A) synes at formode.

Statsministeriet kan herudover i det hele henholde sig til ministeriet udtalelse af 7. marts 2006.”

Den 4. maj 2006 sendte jeg A en kopi af Statsministeriets brev af 28. april 2006 til orientering.

”Det fremgår af Deres brev til mig af 2. december 2005 at De klager over Statsministeriets afgørelser af 23. og 30. september 2005, og Statsministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen forholdt sig til Deres anmodning om aktindsigt af såvel 6. som 26. september 2005. På den baggrund har jeg – uanset at De i brev af 26. september 2005 over for ministeriet begrænsede Deres anmodning i forhold til den oprindelige anmodning om aktindsigt – vurderet Statsministeriets afgørelser i deres helhed.

Jeg er opmærksom på, at De primært er interesseret i at få aktindsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne, særligt udkast fra Rigsombudsmanden til Statsministeriet i forbindelse med talen.

1. Korrespondance udvekslet mellem Statsministeriet og kongehuset

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har følgende ordlyd (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som senest ændret ved lov nr. 276 af 13. maj 1998):

’§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.’

Statsministeriet har som hjemmel til at undtage samtlige udkast til den pågældende tale, udvekslet mellem Statsministeriet og kongehuset, fra aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 7. Som begrundelse herfor har Statsministeriet anført at det er ministeriets opfattelse at hoffet og Statsministeriet i relation til Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed da dronningens tale blev afholdt som led i statsstyret; korrespondancen vedrørende talen må derfor anses for intern.

Endvidere har Statsministeriet fundet at de udarbejdede taleudkast ikke indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet som ville skulle udleveres i medfør af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Offentlighedslovens § 7 har følgende indhold:

’§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.'

Offentlighedsloven indeholder i § 11, stk. 1, følgende bestemmelse om aktindsigt i faktiske oplysninger som er indeholdt i interne dokumenter:

'§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.'

Som baggrund for Statsministeriets retsopfattelse har ministeriet henvist til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 236. Her er for så vidt angår forvaltningsmyndigheders indstillinger til regenten, anført følgende:

'...

Udvalget har (...) ikke (...) fundet det påkrævet udtrykkeligt at undtage en forvaltningsmyndigheds indstillinger til kongen, som det ved offentlighedslovens gennemførelse blev anset for overflødigt at medtage i § 5, nr. 1, på grund af bestemmelsen i § 5, nr. 4, om brevveksling 'inden for samme myndighed'. I sager, der afgøres ved kgl. Resolution, må kongen og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for én myndighed, og indstillinger til kongen må derfor utvivlsomt bedømmes som interne arbejdsdokumenter i relation til bestemmelsen i § 9 i udvalgets lovudkast. Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at sager, hvor kongen kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. hans privatretlige dispositioner, udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger osv., overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven.

...'

Til Deres orientering vedlægger jeg endvidere en kopi af min udtalelse i den sag som en gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 293 ff*.

Som det fremgår af offentlighedslovens § 7, omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Under henvisning til det ovenfor anførte citat fra betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision og det som jeg har anført i min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 293 ff, har jeg ikke grundlag for at kritisere at Statsministeriet finder at regenten og forvaltningsmyndigheden må anses

som én myndighed i de situationer hvor regenten deltager i statsstyret.

På den baggrund kan det heller ikke give mig grundlag for kritik at ministeriet vurderede at korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet vedrørende talen var at betragte som interne dokumenter som derfor blev undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Det forhold at der i betænkning nr. 857/1978 kun udtrykkeligt er henvist til de situationer hvor regenten udfærdiger kongelige resolutioner, kan efter min opfattelse ikke tale for et andet resultat. Baggrunden herfor er bl.a. at udfærdigelsen af kongelige resolutioner stilles i modsætning til regentens private dispositioner.

Efter min gennemgang af sagen har jeg endvidere ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets opfattelse hvorefter der ikke i disse interne dokumenter foreligger oplysninger hvori der efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, skulle meddeles aktindsigt på trods af deres interne karakter.

2. Korrespondance udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden

Selv om Rigsombudsmanden på Færøerne er en institution under Statsministeriet, er Rigsombudsmanden og Statsministeriet to forskellige myndigheder. Se i den forbindelse også Statsministeriets udtalelse af 7. marts 2006 til mig. Korrespondancen mellem disse to myndigheder må derfor betragtes som ekstern og er således ikke omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Statsministeriet har som hjemmel til at undtage samtlige udkast til den pågældende tale, udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden, fra aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision har udvalget om

bestemmelses rækkevidde bl.a. skrevet således (side 285 f):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul [§ 13, stk. 1, nr. 6; min bemærkning] bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, samt at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.

...

(...) udvalget [har] derimod ikke ment at burde stille forslag om en mere generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonede sagstyper og forudsætter derfor, at generalklausulen fortsat i et vist omfang kan finde anvendelse af hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

...'

Om der i forhold til de enkelte dokumenter må anses at foreligge så væsentlige hensyn til offentlige interesser at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, afhænger af en konkret vurdering.

Statsministeriet har anført at de hensyn som ligger til grund for undtagelsen af korrespondance mellem Statsministeriet og hoffet vedrørende sager der indgår som led i regentens deltagelse statsstyret, tilsvarende gør sig gældende for de udkast som er udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudet på Færøerne. Statsministeriet har i den forbindelse særligt henvist til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Statsministeriet har i ministeriets udtalelse af 7. marts 2006 over for mig yderligere gjort gældende at de hensyn der ligger til grund for at Statsministeriet og hoffet i relation til udarbejdelse af regentens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed, ikke i den konkrete situation vil kunne varetages såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet

af adgangen til aktindsigt. Ministeriet har i udtalelsen over for mig endvidere henvist til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 473 ff. Til Deres orientering vedlægger jeg en kopi af udtalelsen.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering hvorefter den pågældende korrespondance mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.

...”

NOTER (*): FOB 1997, s. 293, og FOB 2001, s. 473.