



2012-16

Ikke aktindsigt i oplysninger om dronningens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain

En journalist klagede over, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i korrespondance mellem kongehuset i Danmark og den danske ambassade i Riyadh om dronningens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain.

Ministeriet mente, at nogle af oplysningerne i korrespondancen kunne undtages efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, om forholdet til fremmede magter. Ministeriet henviste til, at oplysningerne var fremkommet i en fortrolig dialog mellem kongehuset i Bahrain og den danske ambassade i Riyadh.

Ministeriet mente desuden, at hele korrespondancen kunne undtages fra aktindsigt efter "generalklausulen" i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om væsentlige hensyn til offentlige interesser. Ministeriet lagde vægt på, at dronningens ordenstildelinger i princippet slet ikke er omfattet af offentlighedsloven, og at kongehuset befinder sig i en ganske særlig situation, idet kongehuset er afhængigt af ambassadernes bistand, når der skal etableres kontakt til – og udveksles oplysninger med – fremmede statsoverhoveder forud for kongehusets besøg i udlandet, herunder oplysninger om eventuel udveksling af ordener.

For så vidt angik ministeriets anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 2, kunne ombudsmanden ikke på det foreliggende oplysningsgrundlag anse det for tilstrækkeligt, at ministeriet alene i mere generelle vendinger havde begrundet afslaget med, at oplysningerne var fremkommet i en fortrolig dialog mellem ambassaden i Riyadh og kongehuset i Bahrain.

Ombudsmanden havde imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, på den i sagen omhandlede korrespondance.

(J.nr. 12/01038)

15. oktober 2012

Forvaltningsret

11241.1 – 11241.3 – 29.4

Statsforfatningsret

2.2

En journalist klagede til mig over, at Udenrigsministeriet havde givet afslag på aktindsigt i korrespondance (5 dokumenter) mellem det danske kongehus og den danske ambassade i Riyadh vedrørende regentens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain. Ministeriet havde undtaget alle 5 dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. For så vidt angik 3 af dokumenterne havde ministeriet tillige henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

I mit afsluttende brev til journalisten skrev jeg sådan:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Offentlighedslovens anvendelse på regentens (dronningens) dispositioner

Det bestemmes i § 4, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985), at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan 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.

Regentens (dronningens) dispositioner sker i nogle henseender som led i regentens deltagelse i statsstyret, mens andre dispositioner må karakteriseres som privatretlige. Jeg henviser herved bl.a. til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, som ligger til grund for den gældende offentlighedslov, og hvor der på side 236 bl.a. er anført følgende:

'Udvalget har således ikke af denne grund 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.'

Om sondringen mellem dispositioner, der falder inden for statsstyret, henholdsvis privatretlige dispositioner, henviser jeg bl.a. til Folketingets Ombuds-

mands beretning for 1997, side 293, om dronningens nytårstale, og for 2006, side 468, om dronningens tale under et officielt besøg på Færøerne. I disse sager fandt ombudsmanden, at dronningens dispositioner måtte anses for foretaget som led i statsstyret, med den virkning at korrespondance mellem hoffet og Statsministeriet måtte anses for intern. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 293.

Af betænkningen fra 1978, som jeg har citeret ovenfor, fremgår imidlertid, at regenten kan handle uden ministerkontrasignatur i forbindelse med bl.a. ordenstildelinger, og at dette 'overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven'. Tildeling af ordener kan således ikke anses for et led i regentens deltagelse i statsstyret.

Den korrespondance, der finder sted mellem hoffet og en forvaltningsmyndighed i forbindelse med (bl.a.) ordenstildelinger, vil dog – som det også er forudsat af Udenrigsministeriet i afgørelsen af 1. marts 2012 – være omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., når anmodningen rettes til forvaltningsmyndigheden. Der vil således være adgang til aktindsigt i korrespondancen, medmindre en af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven finder anvendelse.

2. Udenrigsministeriets anvendelse af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i § 13, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6

Udenrigsministeriet har identificeret 5 dokumenter, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt. Der er tale om korrespondance mellem den danske ambassade i Riyadh og det danske kongehus (kabinetssekretariatet). Dokumenterne 1, 3 og 4 er e-mails fra ambassaden til kabinetssekretariatet, mens dokumenterne 2 og 5 er e-mails fra kabinetssekretariatet til ambassaden (der er således for de 2 sidstnævnte dokumenters vedkommende ikke tale om e-mails *til* kabinetssekretariatet, sådan som ministeriet har anført i dokumentoversigten til afgørelsen af 1. marts 2012).

Ministeriet har undtaget alle 5 dokumenter fra aktindsigt med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6. For så vidt angår 3 af dokumenterne (dokumenterne 1, 3 og 4) har ministeriet tillige henvist til § 13, stk. 1, nr. 2.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede, væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 122, og betænkning nr. 325/1963, side 61.

2.1. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

Udenrigsministeriet har givet afslag på aktindsigt i dokumenterne 1, 3 og 4 med henvisning til (bl.a.) § 13, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, lyder sådan:

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

(...)

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner

(...)

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

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 228):

'Bestemmelsen i nr. 2 er (...) en samarbejdning af den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, sidste led, og § 5, nr. 6. Medtagelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6, medfører en vis begrænsning i adgangen til at undtage sådanne dokumenter fra aktindsigt i forhold til den gældende lov, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen efter lovforslaget forudsætter, at nægtelse af aktindsigt efter en konkret vurdering kan anses for nødvendig. Ændringen skønnes dog at være uden praktisk betydning.'

En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser mv. Aktindsigt kan kun afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. ovenfor i indledningen til punkt 2.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17. Heri anføres bl.a. (side 665), at det ikke fremgår af bestemmelsens forarbejder, hvilke hensyn den varetager, men at det er klart, at bestemmelsens beskyttelsesinteresse er hensynet til rigets forhold udadtil. Betænkningen anfører videre, at bestemmelsen tager sigte på oplysninger mv., der i sig selv vedrører spørgsmål af international karakter (side 668). Se også betænkningens gennemgang side 669 ff af ombudsmandens praksis.

Selvom anvendelsen af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, i udgangspunktet forudsætter en konkret vurdering, jf. ovenfor, er det antaget, at vurderingen i

visse tilfælde kan foretages på et mere generelt niveau, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009, side 658 og 669, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 430, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 58. Dette antages at gælde bl.a. i de tilfælde, hvor riget er folkeretligt forpligtet over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger, ligesom det må gælde i de tilfælde, hvor et dokument er omfattet af en tavshedsforskrift i EU (betænkning nr. 1510/2009, side 669). De samme synspunkter må endvidere gøre sig gældende i de tilfælde, hvor hemmeligholdelse ikke følger af en egentlig folkeretlig forpligtelse i form af en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, men hvor det følger af fast international praksis, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller en international organisation i øvrigt har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, f.eks. fordi oplysningerne er sendt til Danmark under en klar forudsætning om, at de ikke offentliggøres. Se herved Offentlighedskommissionens overvejelser i betænkning nr. 1510/2009, side 711.

Som begrundelse for at anvende § 13, stk. 1, nr. 2, har Udenrigsministeriet anført, at dokumenterne indeholder oplysninger, der er fremkommet i en fortrolig dialog mellem ambassaden i Riyadh og kongehuset i Bahrain. Udenrigsministeriet vurderer, at undtagelse fra aktindsigt på den baggrund er nødvendig af hensyn til Danmarks forhold til Bahrain, herunder mulighederne for fortsat inden for rammerne af fortrolighed at kunne udveksle oplysninger af denne karakter.

Jeg har gennemgået de 3 dokumenter. Dokumenterne 1 og 4 ses umiddelbart at indeholde oplysninger om internationale forhold, idet ambassaden i disse dokumenter har gengivet oplysninger fra sin dialog med kongehuset i Bahrain angående ordenstildelingen. For så vidt angår dokument 3 mener jeg, at det er tvivlsomt, om dokumentet kan siges at indeholde oplysninger om internationale forhold. Dokumentet indeholder således blot en kommentar fra den danske ambassade til den dialog, som ambassaden har haft med kongehuset i Bahrain. Ambassaden gengiver i den forbindelse ingen oplysninger fra sin dialog med kongehuset i Bahrain. Jeg har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at tage endelig stilling til dette spørgsmål.

Jeg må lægge til grund, at det ikke følger af en folkeretlig forpligtelse, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysningerne i de 3 omhandlede dokumenter. Ministeriet har heller ikke redegjort nærmere for, at der er en fast international praksis for, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller at der eksisterer en berettiget forventning hos kongehuset i Bahrain herom. Ministeriet har alene henvist til, at oplysningerne er udvekslet i 'en fortrolig dialog', men ministeriet har ikke redegjort nærmere herfor, herunder for hvorfor kongehuset i Bahrain måtte have en berettiget forventning om, at oplysninger fra dialogen ikke udleveres. Jeg henviser herved bl.a. til ombudsmandens udtalelse i Fol-

ketingets Ombudsmands beretning for 2008, side 226, om diskretionsforbehold og berettigede forventninger.

På det foreliggende oplysningsgrundlag kan jeg herefter ikke anse det for tilstrækkeligt, at ministeriet i sin afgørelse og i udtalelsen til mig alene i mere generelle vendinger har begrundet afslaget med, at oplysningerne er fremkommet i en fortrolig dialog mellem ambassaden i Riyadh og kongehuset i Bahrain. Jeg har herved ikke taget stilling til, om jeg – på grundlag af en mere uddybende forklaring fra Udenrigsministeriets side – ville kunne anse det for godtgjort, at § 13, stk. 1, nr. 2, kan anvendes i forhold til de omhandlede dokumenter.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

2.2. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Udenrigsministeriet har givet afslag på aktindsigt i alle 5 dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2, lyder sådan:

'§ 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 kun 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 bl.a. skrevet sådan om bestemmelsens rækkevidde (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.'

Se også betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 681 ff, med bl.a. en gennemgang af ombudsmandens praksis (side 687 ff).

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

Udenrigsministeriet har anført, at de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens begrænsninger i forhold til kongehuset på dette område, efter ministeriets opfattelse tilsvarende gør sig gældende for den anførte korrespondance mellem ambassaden og kabinetssekretariatet. Ministeriet finder således, at undtagelse fra aktindsigt i den konkrete sag er nødvendig ud fra væsentlige hensyn til kongehusets mulighed for i fortrolighed at kunne lade sig bistå af ambassaderne, når der skal etableres kontakt til – og udveksles oplysninger med – fremmede statsoverhoveder forud for kongehusets besøg i udlandet, herunder oplysninger om eventuel udveksling af ordener.

I den forbindelse bør der efter ministeriets opfattelse lægges vægt på, at kongehuset befinder sig i en ganske særlig situation, hvor man er afhængig af ambassadernes bistand, når der skal etableres den nævnte kontakt til fremmede statsoverhoveder forud for kongehusets besøg i udlandet. Denne afhængighed indebærer efter ministeriets opfattelse, at beskyttelsen af de hensyn, der har ført til, at bl.a. sager om tildeling af ordener til udenlandske statsoverhoveder i princippet ikke er omfattet af offentlighedsloven, vil blive illusorisk, såfremt korrespondancen mellem kabinetssekretariatet og ambassaden i denne type sager må anses for omfattet af adgangen til aktindsigt.

Jeg har gennemgået oplysningerne i de 5 dokumenter. Dokumenterne 1, 3 og 4 er omtalt ovenfor under punkt 2.1. For så vidt angår dokument 2 er der tale om et svar til ambassaden fra kabinetssekretariatet på dokument 1. Dokument 5 er et svar til ambassaden fra kabinetssekretariatet på dokument 4.

Jeg må lægge ministeriets oplysning til grund om, at kongehuset er afhængigt af ambassadernes bistand, når der skal etableres kontakt til og udveksles oplysninger med fremmede statsoverhoveder forud for kongehusets besøg i udlandet, herunder – som i dette tilfælde – oplysninger om eventuel udveksling af ordener. Jeg henviser i øvrigt til den ovenfor omtalte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, side 468, hvor ombudsmanden ikke fandt grundlag for at kritisere Statsministeriets anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, på den korrespondance, der havde fundet sted mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne. Statsministeriet havde som begrundelse herfor anført, at de hensyn, som lå til grund for undtagelsen af korrespondance mellem Statsministeriet og hoffet vedrørende sager, der indgik som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjorde sig gældende for de udkast,

som var udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne. Statsministeriet havde i den forbindelse særligt henvist til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdtes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Herefter mener jeg ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, på den i sagen omhandlede korrespondance mellem kongehuset og den danske ambassade i Riyadh. Jeg har lagt væsentlig vægt på det anførte, om at regentens tildeling af ordener er en særlig sagstype, som ifølge offentlighedslovens forarbejder udtrykkeligt falder helt uden for loven, og at kongehuset befinder sig i en ganske særlig situation, idet kongehuset er afhængigt af ambassadernes bistand, når der, som her, er tale om ordenstildeling til et udenlandsk statsoverhoved.

Jeg kan endvidere ikke kritisere, at Udenrigsministeriet har vurderet, at der ikke var grundlag for at meddele meraktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Jeg henviser til ministeriets begrundelse i afgørelsen af 1. marts 2012.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

Sagsfremstilling

Den 19. januar 2012 bad journalist A Udenrigsministeriet om aktindsigt i Udenrigsministeriets korrespondance med kongehuset i sagen om H.M. Dronningens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain.

I en afgørelse af 1. marts 2012 afviste Udenrigsministeriet aktindsigt. Ministeriet skrev sådan:

”Der henvises til din anmodning af 19. januar 2012 om aktindsigt i Udenrigsministeriets korrespondance med kongehuset i sagen om H.M. Dronningens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain. Der henvises endvidere til Udenrigsministeriets foreløbige svar af 24. januar og 6. februar 2012.

Udenrigsministeriets identifikation af dokumenter i forbindelse med denne anmodning omfatter dokumenter, der er journaliseret fra den 26. januar til den 31. januar 2011.

Udenrigsministeriet har på den baggrund identificeret en korrespondance på 5 dokumenter, som er omfattet af anmodningen og har foretaget en konkret vurdering af disse dokumenter. Udenrigsministeriet har i den forbindelse truffet afgørelse om begrænsninger i retten til aktindsigt i hen-

hold til de nedenfor angivne bestemmelser. Der vedlægges endvidere i det fremsendte materiale en liste over de 5 dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen med angivelse af begrundelse for de foretagne begrænsninger i retten til aktindsigt.

Undtagelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

I henhold til § 13, stk. 1, nr. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Udenrigsministeriet har i henhold til § 13, stk. 1, nr. 2, undtaget en række oplysninger fra aktindsigt, jf. vedlagte aktliste, som er fremkommet i en fortrolig dialog mellem ambassaden i Riyadh og kongehuset i Bahrain, idet undtagelse vurderes at være nødvendig af hensyn til Danmarks forhold til Bahrain, herunder mulighederne for fortsat inden for rammerne af fortrolighed at kunne udveksle oplysninger af denne karakter.

Undtagelse i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

I henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet.

Udenrigsministeriet har i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, undtaget en række oplysninger fra aktindsigt, jf. vedlagte aktliste, idet undtagelse efter forholdets særlige karakter vurderes påkrævet af hensyn til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Det bemærkes i den forbindelse, at sager, hvori regenten kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. i forbindelse med privatretlige dispositioner, herunder ordenstildelinger, ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. hertil betænkning 857/1978, side 236. Uanset dette anses dokumenter, der som led i denne type sager indgår til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed, dog for omfattet af loven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Det er tilfældet for samtlige 5 dokumenter omfattet af din anmodning om aktindsigt, idet dokumenterne består af korrespondance mellem den danske ambassade i Riyadh og kabinetssekretariatet.

De hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens begrænsninger i forhold til kongehuset, gør sig efter Udenrigsministeriets opfattelse imidlertid tilsvarende gældende for den anførte korrespondance mellem ambassaden og kabinetssekretariatet. Uanset at denne korrespondance er

indgået til eller oprettet af Udenrigsministeriet som led i administrativ sagsbehandling finder ministeriet således, at de pågældende oplysninger bør undtages fra aktindsigt på grund af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, herunder særligt kongehusets mulighed for i fortrolighed at kunne lade sig bistå af ambassaderne, når der skal etableres kontakt til – og udveksles oplysninger med – fremmede statsoverhoveder forud for Kongehusets besøg i udlandet, herunder oplysninger om eventuel udveksling af ordener. Udenrigsministeriet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at Kongehuset er i en særlig situation, da man ofte er afhængig af ambassadernes bistand til at etablere denne type kontakter.

For de dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, har Udenrigsministeriet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 2, vurderet, hvorvidt det beskyttelsesværdige hensyn kun gør sig gældende for en del af de pågældende dokumenter. Det er ikke tilfældet, hvorfor dokumenterne undtages i deres helhed.

Meroffentlighed

Udenrigsministeriet har i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning på ny overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 6, og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i at anmodningen imødekommes, imidlertid ikke fundet grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang.”

Den 4. marts 2012 klagede A til mig over Udenrigsministeriets afgørelse.

Den 8. marts 2012 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 25. juni 2012 til mig skrev Udenrigsministeriet sådan:

”...

Udenrigsministeriet kan i den anledning henholde sig til ministeriets afgørelse af 1. marts 2012, der *vedlægges*, idet ministeriet særligt skal fremhæve følgende:

Undtagelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. marts 2012, har ministeriet i henhold til § 13, stk. 1, nr. 2, undtaget akt nr. 1, 3 og 4 fra aktindsigt.

De nævnte akter indeholder oplysninger, der er fremkommet i en fortrolig dialog mellem ambassaden i Riyadh og kongehuset i Bahrain. Udenrigsministeriet vurderer, at undtagelse fra aktindsigt på den baggrund er nødvendig af hensyn til Danmarks forhold til Bahrain, herunder mulighederne for fortsat inden for rammerne af fortrolighed at kunne udveksle oplysninger af denne karakter.

Det bemærkes hertil, at Udenrigsministeriet i overensstemmelse med § 13, stk. 2, har overvejet, om hensynet i § 13, stk. 1, nr. 2, kun gør sig gældende for en del af de nævnte akter. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er det imidlertid ikke tilfældet. Der henvises desuden til bemærkninger til § 13, stk. 1, nr. 6, nedenfor.

Undtagelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. marts 2012 har Udenrigsministeriet i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, undtaget akt nr. 1-5 fra aktindsigt.

Opmærksomheden henledes indledningsvis på, at sager, hvori Regenten kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. i forbindelse med private retlige dispositioner, herunder ordenstildelinger, i princippet ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. betænkning 857/1978, side 236. Dokumenter, der som led i denne type sager indgår til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed, er dog desuagtet omfattet af loven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvilket er tilfældet for denne sags akter, der består af korrespondance mellem den danske ambassade i Riyadh og Kabinetssekretariatet.

De hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens begrænsninger i forhold til kongehuset på dette område, gør sig efter Udenrigsministeriets opfattelse imidlertid tilsvarende gældende for den anførte korrespondance mellem ambassaden og Kabinetssekretariatet. Udenrigsministeriet finder således, at undtagelse fra aktindsigt i den konkrete sag er nødvendigt ud fra væsentlige hensyn til Kongehusets mulighed for i fortrolighed at kunne lade sig bistå af ambassaderne, når der skal etableres kontakt til – og udveksles oplysninger med – fremmede statsoverhoveder forud for Kongehusets besøg i udlandet, herunder oplysninger om eventuel udveksling af ordener.

I den forbindelse bør der efter Udenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på, at Kongehuset befinder sig i en ganske særlig situation, hvor man er afhængig af ambassadernes bistand, når der skal etableres førnævnte kontakt til fremmede statsoverhoveder forud for Kongehusets besøg i udlandet. Denne afhængighed indebærer efter Udenrigsministeriets opfattelse, at beskyttelsen af de hensyn – der som nævnt har ført til, at bl.a. sager om tildeling af ordener til udenlandske statsoverhoveder i princippet ikke er omfattet af offentlighedsloven – vil blive illusorisk, såfremt korrespondancen mellem Kabinetssekretariatet og ambassaden i denne type sager må anses for omfattet af adgangen til aktindsigt.

Udenrigsministeriet skal endvidere bemærke, at akt nr. 1, 3 og 4 efter ministeriets opfattelse er omfattet af § 13, stk. 1, nr. 2, i deres helhed, jf. desuden bemærkningerne til § 13, stk. 1, nr. 2, ovenfor. Udenrigsministeriet har dog fundet det mest korrekt også for disse akter at henvise til § 13, stk. 1, nr. 6, idet dokumenterne efter ministeriets opfattelse tillige er omfattet af denne bestemmelse.

...”

Den 2. juli 2012 meddelte A, at han ikke havde bemærkninger til ministeriets udtalelse.