



2018-13

Aktindsigt i brevveksling med kongehuset

En journalist bad Kulturministeriet om aktindsigt i en brevveksling mellem ministeriet og kongehuset. Brevvekslingen vedrørte kronprinsens deltagelse i IOC i forbindelse med en beslutning om, hvorvidt Rusland skulle fratages retten til at deltage i OL i Rio på grund af doping.

Kulturministeriet gav journalisten afslag på aktindsigt og henviste bl.a. til bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter.

Kulturministeriet anførte bl.a. – efter drøftelse med Justitsministeriet og Statsministeriet – at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik efter ministeriets opfattelse burde anses for at ske som ”led i statsstyret”, idet udvekslingen havde til formål at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender. Det var derfor Kulturministeriets vurdering, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset i den konkrete sag skete som ”led i statsstyret”, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor måtte betragtes som én og samme myndighed.

Ombudsmanden bemærkede, at når der anmodes om aktindsigt i forvaltningsmyndigheders brevveksling med regenten (eller f.eks. kronprinsen), rejser det spørgsmål om, hvorvidt brevvekslingen skal betragtes som intern eller ekstern i offentlighedslovens forstand. Det afhænger af brevvekslingens karakter, herunder om brevvekslingen sker som ”led i statsstyret”.

I forhold til den konkrete sag bemærkede ombudsmanden, at kronprinsen blev valgt som medlem af IOC i sin personlige egenskab. De opgaver, som kronprinsen havde varetaget som led i sit medlemskab af IOC, havde han efter det oplyste ikke på noget tidspunkt varetaget som ”led i statsstyret”.

På den baggrund var det ombudsmandens opfattelse, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset i den foreliggende sag ikke skete som ”led i statsstyret”, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor ikke kunne betragtes som én og samme myndighed. De omhandlede dokumenter var derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

24. april 2018

Forvaltningsret
11241.2 – 12.2Statsforfatningsret
9

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der var på den baggrund ret til aktindsigt i dokumenterne, medmindre de kunne undtages fra aktindsigt i medfør af andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Kulturministeriet genoptog herefter sagen.

(Sag nr. 16/04230)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du anmodede den 7. september 2016 Kulturministeriet om aktindsigt i "Kulturministeriets sagsmappe – herunder journaliste – vedrørende kontakten til Kongehuset angående kronprins Frederiks stillingtagen i forbindelse med Den Internationale Olympiske Komité (IOC) beslutning om at fratage – eller ikke fratage – Rusland som helhed retten til at deltage i OL 2016".

Den 22. september 2016 gav Kulturministeriet dig afslag på aktindsigt i fem dokumenter, som var omfattet af din anmodning. Ministeriet henviste til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Samtidig bemærkede Kulturministeriet, at ministeriet havde overvejet, om dokumenterne var udvekslet som led i kongehusets deltagelse i statsstyret, og dokumenterne derfor kunne undtages med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om undtagelse af interne dokumenter.

Kulturministeriet fandt, at det var tvivlsomt, om dokumenterne kunne anses for udvekslet som led i kongehusets deltagelse i statsstyret, og ministeriet traf på den baggrund afgørelse efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet overvejede også, om du kunne få aktindsigt i form af meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1), men fandt ikke grundlag herfor.

I en udtalelse af 10. november 2016 til mig bekræftede Kulturministeriet, at ministeriet ikke i afgørelsen af 22. september 2016 havde taget endelig stilling til, om de fem undtagne dokumenter kunne anses for udvekslet som led i kongehusets deltagelse i statsstyret, og om dokumenterne derfor kunne undtages

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet henviste til, at dette spørgsmål gav anledning til tvivl, og at dokumenterne under alle omstændigheder kunne undtages efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet havde derfor ikke fundet behov for at tage endelig stilling til spørgsmålet.

I forbindelse med sagens behandling hos mig fandt Kulturministeriet det imidlertid mest rigtigt, at de undtagne dokumenter blev anset for undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet henviste til, at dokumenterne måtte anses for at være udvekslet mellem Kulturministeriet og kongehuset som led i kongehusets deltagelse i statsstyret, jf. ministeriets udtalelse af 9. maj 2017.

Ved sagens behandling hos mig har bl.a. Justitsministeriet været inddraget, og Justitsministeriet har i den forbindelse afgivet en udtalelse.

Jeg har fra Kulturministeriet modtaget sagens akter – herunder de fem dokumenter, som ministeriet afslog aktindsigt i.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

Det bestemmes i § 23, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. "dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående" (§ 23, stk. 1, nr. 1).

Dokumenter omfattet af § 23, stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde (offentlighedslovens § 23, stk. 2).

I bemærkningerne til § 23 i forslaget til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der ikke anført noget om forholdet mellem regenten (kongehuset) og offentlighedsloven.

Der er imidlertid i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven flere steder betragtninger om spørgsmålet.

Side 266 er der anført følgende:

"2.5.4. I forbindelse med en gennemgang af, hvilke myndigheder der er omfattet af offentlighedsloven, kan det nævnes, at Justitsministeriet i et notat af 24. april 2001 (L.A. 2001-750-0090) har antaget, at regenten er

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår sager, hvor der efter grundlovens § 14 kræves ministerkontrasignatur.

I notatet giver Justitsministeriet endvidere udtryk for, at ministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at regenten også er omfattet af offentlighedsloven i andre sager, hvor regenten deltager i statsstyret, uden at der foreligger ministersignatur. Sagen vedrørende dronningens årlige nytårstale er et eksempel på en sådan sag, jf. herved FOB 1997, side 293. Endvidere kan der henvises til FOB 2006, side 468, der drejede sig om aktindsigt i en række udkast til en tale, som dronningen som led i et officielt besøg skulle holde på Færøerne. Udtalelsen er omtalt nærmere under kapitel 17, pkt. 4.2.6.3.1.

I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed. Dette indebærer, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for enheder inden for samme myndighed, og det er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. den pågældende forvaltningsmyndighed – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.”

Side 292 f. er det anført, at det i Offentlighedskommissionen blev overvejet, om der var grundlag for at foreslå offentlighedslovens anvendelsesområde udvidet til også at omfatte kongehuset, men kommissionen fandt ikke grundlag herfor. Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på bl.a. følgende:

”**6.4.3.** Der er efter kommissionens opfattelse heller ikke grundlag for at udvide loven til at omfatte kongehuset, der ikke som sådant er omfattet af begrebet 'den offentlige forvaltning'. Sager, hvori regenten kan handle uden ministerkontrasignatur, f.eks. i forbindelse med privatretlige dispositioner, udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger mv. er således ikke omfattet af loven, jf. også betænkning nr. 857/1978, side 236.

I de tilfælde, hvor regenten deltager i statsstyret, må regenten og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for en og samme myndighed, og eventuelle begæringer om aktindsigt skal rettes til og afgøres af forvaltningsmyndigheden efter offentlighedslovens almindelige regler for så vidt angår de dokumenter, som indgår i sagen, jf. nærmere pkt. 2.5.4 ovenfor.”

Side 528 f. er der anført følgende:

”2.2.6. Særligt om regenten

Regentens rolle i statsstyret rejser det særlige problem, om dokumenter, der udveksles mellem hoffet og centraladministrationen, er interne. Sker brevvekslingen som et led i statsstyret, f.eks. i forbindelse med kongelige resolutioner, betragtes den som intern brevveksling.

I FOB 1998, side 431, anså ombudsmanden det derfor for berettiget, at Udenrigsministeriet afslog aktindsigt i indstillingen til dronningen om udnævnelse og forflyttelse af tjenestemænd. Afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet om dronningens nytårstale blev ligeledes anset for berettiget, fordi der var tale om interne dokumenter, jf. FOB 1997, side 293. Der kan også henvises til FOB 2006, side 468, der er omtalt nærmere under kapitel 17, pkt. 4.2.6.3.1, og som vedrørte udveksling af en række udkast til en tale mellem Statsministeriet og hoffet, som dronningen skulle holde på Færøerne som led i et officielt besøg, og hvor ombudsmanden ligeledes udtalte, at de nævnte udkast havde karakter af interne arbejdsdokumenter.

I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det således almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed. Dette indebærer, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for enheder inden for samme myndighed, og at det er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. den pågældende forvaltningsmyndighed – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.”

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision – som der også henvises til i betænkningen fra 2009, jf. ovenfor – er der side 236 anført bl.a. 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.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 402 ff., er der anført følgende om ministeriernes brevveksling med regenten (kongehuset):

”4.5. Regenten

Ministeriernes korrespondance med regenten (hoffet) rejser spørgsmål om, hvorvidt korrespondancen skal betragtes som intern eller ekstern. Dette afhænger af korrespondancens karakter. Er der tale om korrespondance, der knytter sig til sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed (ministerium) må betragtes som én og samme myndighed, og korrespondancen betragtes derfor som intern, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 266, side 293 og side 528 f, samt pkt. 2 i kommentaren til § 2. Er der derimod tale om korrespondance, som ikke vedrører regentens deltagelse i statsstyret – f.eks. brevveksling vedrørende hoffets interne forhold eller vedrørende regentens private dispositioner – vil korrespondancen ikke have intern karakter. Som eksempler på sager, hvor det er antaget, at korrespondancen har været *intern*, kan nævnes:

FOB 1997, side 293

Sagen drejede sig om aktindsigt i dronningens nytårstale. Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at Statsministeriet havde antaget, at ‘dronningen i forbindelse med nytårstalen og taler ved statsbesøg ikke handler som privatperson, men som led i statsstyret’, og i forlængelse heraf, at korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet vedrørende talerne var interne dokumenter.

FOB 1998, side 431

Ombudsmanden anså det for berettiget, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i indstillingen til dronningen om udnævnelse og forflyttelse af tjenestemænd med den begrundelse, at indstillingerne var af intern karakter, da ministeriet og dronningen betragtes som én myndighed i disse sager.

FOB 2006, side 468

Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at den tale som dronningen havde holdt ved lagmandens officielle middag under kongehusets officielle besøg på Færøerne i 2005, var blevet afholdt som led i statsstyret. Statsministeriet og hoffet måtte derfor betragtes som én myndighed, og korrespondancen vedrørende talen måtte derfor anses for intern.

Som eksempler på sager, hvor det er antaget eller forudsætningsvist lagt til grund, at korrespondancen har været *ekstern*, kan nævnes:

FOB 2005, side 465

Sagen drejede sig om, hvorvidt det var berettiget, at Statsministeriet med henvisning til 1985-lovens § 12, stk. 1, nr. 1 (nu § 30, nr. 1) – om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold – havde meddelt afslag på aktindsigt i statens momsrefusion til dronningen og de øvrige medlemmer af kongehuset. I den forbindelse synes Statsministeriet og ombudsmanden forudsætningsvist at have lagt til grund, at oplysningerne ikke var interne. Ombudsmanden indleder da også sin udtalelse med at fremhæve, at '[d]er er efter min opfattelse ikke tvivl om at kongens (dronningens) dispositioner i nogle henseender sker som led i statsstyret, mens andre dispositioner må karakteriseres som private'.

FOB 2012-16

Ombudsmanden lagde til grund, at den korrespondance, der fandt sted mellem hoffet og en forvaltningsmyndighed i forbindelse med ordenstildelinger – og hvor regenten i øvrigt handler uden ministerkontrasignatur – ikke kunne anses for et led i regentens deltagelse i statsstyret. Spørgsmålet om, hvorvidt der kunne meddeles afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem det danske kongehus og den danske ambassade i Riyadh om tildeling af storkorset til kongen af Bahrain, skulle derfor bedømmes efter andre regler end 1985-lovens § 7 (nu § 23, stk. 1, nr. 1), om interne dokumenter.”

2.2. Grundloven

I grundlovens §§ 12, 13 og 14 er der fastsat følgende bestemmelser:

”§ 12. Kongen har med de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene.

§ 13. Kongen er ansvarsfri; hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

§ 14. Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.”

I den statsretlige litteratur er der i tilknytning til disse bestemmelser redegjort nærmere for, hvad der forstås ved regentens deltagelse i statsstyret.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 172 og 192 f., anfører bl.a. følgende:

”Da der tales om Beslutningers Gyldighed, maa det vistnok antages, at Bestemmelsen kun angaar Retsakter, ikke Kongens ’faktiske’ Handlinger. Dette gælder, selv hvor der er Tale om skriftlige Udtalelser, som jo i og for sig nok kunde medunderskrives af en Minister, t. Eks. kgl. Proklamationer og tidligere Svar paa Adresser fra Rigsdagen, jfr. Grl. 1920 § 44. Udtalelser som disse, efter Omstændighederne ogsaa mundtlige Udtalelser, t. Eks. overfor fremmede Magters Gesandter, og andre ’faktiske’ Handlinger, t. Eks. Kongens Modtagelse af Hyldest fra et politisk Demonstrationstog, maa derimod siges at henhøre under Regeringens Førelse, for hvilken Ministrene ifølge Grl. § 13, 2. Pkt. bærer Ansvar, og naar dette er Tilfældet, maa Kongen være statsretlig forpligtet til kun at foretage saadanne Handlinger med Tilslutning af i hvert Fald en Minister. Men Tilslutningen behøver ikke at foreligge skriftlig, og en kgl. Handling af denne Slags, foretaget uden Tilslutning fra Ministeriet eller blot en enkelt Minister, kan efter Omstændighederne faa den fulde tilsigtede Virkning. Af politiske Grunde vil Kongen i Reglen være nødt til kun at foretage Handlinger af politisk Betydning med Ministeriets udtrykkelige eller stiltiende Godkendelse.

...

Det er ikke alle Kongens retlige Beslutninger, der kræver Ministrenes Medvirken. Grl. § 14, 3. Pkt. vedrørende Ministerkontrasignatur taler om ’de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger’, og § 17, 2. Stk. vedrørende Statsraad om ’Love og vigtige Regeringsforanstaltninger’. Det er herefter klart, at disse Bestemmelser ikke finder Anvendelse paa Kongens Beslutninger vedrørende hans privatretlige Forhold, f. Eks. afslutning af Kontrakter. (...) Det samme gælder om Ansættelse og Afskedigelse af Hoffets Embedsmænd og Funktionærer samt Uddeling af Hof titler og Hofcharger. Men de citerede Udtryk giver ingen skarp Afgrænsning af de Beslutninger, der kræver ministeriel Medvirken. I Praxis frembyder der sig dog kun enkelte Tilfælde, der kan give Anledning til Tvivl.”

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 64 f., anfører bl.a. følgende:

”Nøje forbundet med princippet om kongens ansvarsfrihed og ministrenes ansvar er reglerne i grl. § 14 om ministrenes kontrasignatur af kongens beslutninger. De tjener som en formel garanti for, at kongen ikke handler på egen hånd, men under effektiv medvirken af en ansvarlig minister.

...

De akter, der ifgl. § 14 kræver kontrasignatur, er kongens beslutninger vedrørende 'lovgivningen og regeringen'. Dette udtryk må efter formålet forstås vidt. Det omfatter således enhver beslutning, det tilkommer kongen at træffe som led i lovgivningsproceduren, både fremsættelse og stadfæstelse af lovforslag. Endvidere de forvaltningsakter, der udfærdiges ved kgl. resolution, samt de særlige beslutninger der træffes af kongen i henhold til enkelte grundlovsbestemmelser (udnævnelse og afskedigelse af ministre, udskrivning af nyvalg til folketinget m.m.). Sammenfattende kan reglen siges at omfatte enhver beslutning, der træffes af kongen som led i statsstyret.

Uden for reglens område falder kongens private dispositioner. Omend det normalt vil være nogenlunde klart, hvornår en disposition er af privat karakter, kan der dog forekomme tvivlsomme grænsetilfælde. Disse må da afgøres under hensyn til tradition og praksis. Det står således fast i praksis, at kongen uden kontrasignatur kan udnævne hoffets embedsmænd, herunder også kabinetssekretæren, der er kongens privatsekretær og rådgiver og i et vist omfang virker som mellemed mellem ministrene og kongen. Endvidere er der tradition for, at tildeling af ordensdekorationer sker uden kontrasignatur. Derimod er det under nutidens forhold en selvfølge, at kongen ikke på egen hånd kan udøve nogen militær kommandobeføjelse.

Reglen i grl. § 14 omfatter 'beslutninger'. Dette ord må forstås som svarende til begrebet retsakter, d.v.s. sproglige tilkendegivelser der går ud på at fremkalde de i indholdet angivne retsvirkninger, være sig af generel eller konkret art. Af grundlovens bestemmelse fremgår udtrykkeligt, at kontrasignaturen er en gyldighedsbetingelse: hvis akten ikke er kontrasigneret, er den ugyldig, det vil sige, at de tilsigtede retsvirkninger ikke indtræder. En konsekvens af kontrasignaturkravet er, at disse akter må udfærdiges i skriftlig form.

Kongens deltagelse i statsstyret kan imidlertid også tænkes at finde udtryk på anden måde end ved udfærdigelse af retsakter. Som eksempel kan nævnes modtagelsen af et fremmed statsoverhoveds officielle besøg eller kongens aflæggelse af officielt besøg i udlandet, eller udtalelser fremsat over for fremmede ambassadører om statens udenrigspolitik. Udtalelser, der fremsættes i lejlighedstaler, f.eks. ved årsskiftet eller på historiske mindedage, kan indeholde politiske tilkendegivelser eller vurderinger. Selv ved sin blotte tilstedeværelse kan kongen i visse situationer lægge en politisk holdning for dagen. I alle sådanne tilfælde må det følge af princippet om kongens ansvarsfrihed og ministrenes ansvar, at kongen på forhånd bør sikre sig en ministers, normalt statsministerens,

tilslutning. Hvis det på den anden side drejer sig om lejlighedsudtalelser uden politisk karakter, eller om repræsentative funktioner der ikke kan opfattes som indebærende nogen politisk vurdering, er det praksis, at kongen optræder uden en ministers forudgående tilslutning.”

Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 42, anfører bl.a. følgende:

”Da der i grundlovens § 14, 3. pkt., tales om beslutningers gyldighed, kan bestemmelsen om ministerkontrasignatur kun angå retsakter. Fremsætter kongen udtalelser, der ikke har karakter af retsakter, opstår der intet spørgsmål om ministerkontrasignatur, men hvis sådanne udtalelser – eller kongens faktiske handlinger i øvrigt – må antages at kunne få politisk betydning, kræves der ifølge grundlovens § 13 forudgående tilslutning fra en minister. Private handlinger kan kongen foretage uden ministergodkendelse.”

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 2. udgave (2016), side 52 f., anfører bl.a. følgende:

”4. Kongens rolle i statsanliggender

...

Kongens manglende kompetence til, uafhængigt af regeringen og ministrene, at handle i statsanliggender følger af grundlovens §§ 12, 13 og 14. (...)

De nævnte bestemmelser fastslår således, at det er ministrene, ikke kongen, der bærer ansvaret, og at det derfor – som en naturlig refleksvirkning – også er ministrene, ikke kongen, der har den afgørende myndighed i statsanliggender. Forholdet kan på en enkel og rammende måde udtrykkes med de velkendte ord om, at magten følger ansvaret (...).

4.1. Reglerne om kontrasignatur og statsråd

Kongens manglende mulighed for i statsanliggender at handle på egen hånd fremgår udtrykkeligt af reglerne i grundlovens § 14 om ministrenes kontrasignatur. Reglerne omfatter som nævnt ’de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger’. Udtrykket må efter bestemmelsens formål forstås vidt og omfatter enhver beslutning, som kongen træffer som led i statsstyret. Omfattet er således fremsættelse og stadfæstelse af lovforslag, forvaltningsakter der udstedes ved kgl. resolution og de særlige beslutninger, der træffes af kongen i henhold til særskilte grundlovsbestemmelser som f.eks. udnævnelse og afskedigelse af ministre (§

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

14, 1. pkt.), beslutninger af udenrigspolitisk art (§ 19) og udskrivning af nyvalg (§ 32, stk. 2).

...

Uden for reglerne om kontrasignatur falder kongens private dispositioner. I grænseområdet mellem private dispositioner og statshandlinger befinder sig kongens beslutninger om udnævnelse af hoffets embedsmænd, herunder kabinetssekretæren, og tildeling af ordensdekorationer. Efter fast praksis træffes disse beslutninger uden ministerkontrasignatur.

Kontrasignaturreglerne omfatter, jf. § 14, 3. pkt., 'beslutninger'. Dette ord må forstås som svarende til begrebet 'retsakter'. En retsakt er en myndigheds sproglige tilkendegivelse, der tager sigte på at fremkalde de retsvirkninger, der svarer til dens sproglige indhold.

Uden for begrebet retsakt falder rent faktiske handlinger. Kongens deltagelse i statsstyret har i betydeligt omfang karakter af sådanne faktiske handlinger. Som eksempel kan nævnes kongens officielle besøg i udlandet og modtagelsen af statsbesøg herhjemme, kongens deltagelse i diverse officielle arrangementer og fremsættelse af udtalelser i forbindelse med lejlighedstaler ved historiske mindedage og f.eks. den årlige nytårstale i tv.

Som anført af Max Sørensen må det i tilfælde som de nævnte følge af princippet om kongens ansvarsfrihed og ministrenes ansvar, jf. grundlovens § 13, at kongen på forhånd bør sikre sig en ministers, normalt statsministerens, tilslutning. Hvis det på den anden side drejer sig om lejlighedsudtalelser uden politisk karakter, eller om repræsentative funktioner, der ikke kan opfattes som indebærende nogen politisk vurdering, er det praksis, at kongen optræder uden en ministers forudgående tilslutning (Max Sørensen 1973 s. 65)."

3. Kulturministeriets og Justitsministeriets opfattelse

Kulturministeriet og Justitsministeriet har i udtalelser til mig redegjort nærmere for deres opfattelse af sagen.

Kulturministeriet har i en udtalelse af 9. maj 2017 bl.a. anført, at begrebet "statsstyret" også i relation til offentlighedsloven må forstås i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i statsretlig litteratur.

Det er Kulturministeriets opfattelse, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik – uanset om politikken

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

er fast defineret, eller om der f.eks. er tale om en sag, som regeringen har en løsere holdning til, eller en sag, som er under aktuel udvikling – bør anses for at ske som led i statsstyret, idet udvekslingen har til formål at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender.

Kulturministeriet bemærker, at det er afgørende for at kunne understøtte den danske regeringsform efter grundloven, at regeringen har mulighed for på denne måde frit og formløst at orientere kongehuset om regeringens politik mv. uden at skulle overveje, om der er oplysninger, som bør holdes tilbage for at undgå offentlig indsigt. Sikkerhed for en sådan beskyttelse er en forudsætning for, at medlemmerne af kongehuset får en tilstrækkelig kvalificeret bistand, og fortrolighed er derfor også i kongehusets interesse.

Det er på denne baggrund Kulturministeriets vurdering, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset i den konkrete sag er sket som led i statsstyret, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor må betragtes som én og samme myndighed. Dokumenterne er derfor interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og de er således undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Justitsministeriet har i en udtalelse af 14. september 2017 bl.a. anført, at der ikke i forarbejderne til offentlighedsloven eller i praksis ses at være taget stilling til, om korrespondance mellem regenten (kongehuset) og regeringen om regeringens politik, der ikke konkret er udvekslet i forbindelse med en sag, hvor regenten varetager opgaver som led i statsstyret (tjenstlige funktioner), kan anses for at finde sted som led i kongehusets deltagelse i statsstyret. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det i dag er jævnlige forekommende, at der opstår behov for, at regeringen orienterer regenten (kongehuset) efter omstændighederne ganske indgående om sådanne politiske spørgsmål, som ofte kan være ganske komplicerede, for at sikre, at regenten (kongehuset) er i stand til at agere neutralt i forhold hertil, uden at der kan peges på, at orienteringen sker med sigte på en for regenten (kongehuset) konkret tjenstlig funktion.

Justitsministeriet har videre anført, at Kulturministeriets udtalelse af 9. maj 2017 bygger på den opfattelse, at det ikke bør anses for afgørende for bedømmelsen af informationsudvekslingen i forhold til offentlighedslovens regler, om informationsudvekslingen om regeringens politik konkret sker i et tilfælde, hvor et medlem af kongehuset agerer i det, der kan betegnes som vedkommendes personlige egenskab, eller i et tilfælde, hvor medlemmet af kongehuset varetager en såkaldt tjenstlig opgave, f.eks. officielle besøg.

Uanset om de informationer om regeringens politik, som kongehuset modtager fra regeringen, konkret bruges og udveksles i sammenhæng med situationer, hvor et medlem af kongehuset agerer i sin personlige egenskab, er for-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

målet med udvekslingen således at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender.

Informationsudvekslingen mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik medvirker således til at sikre, at medlemmerne af kongehuset på en hensigtsmæssig måde kan varetage deres funktion inden for statsstyret efter grundloven, uanset om informationsudvekslingen sker i forbindelse med kongehusets varetagelse af tjenstlige funktioner eller i forbindelse med andre anliggender, hvor der vurderes at kunne opstå spørgsmål af politisk betydning.

Dette taler ifølge Justitsministeriet for, at også korrespondance mellem regeringen og et medlem af kongehuset om regeringens politik, der finder sted i forbindelse med medlemmets ageren i sin personlige egenskab, kan anses for at finde sted som led i statsstyret og dermed for intern korrespondance i offentlighedslovens forstand.

Jeg henviser i øvrigt til Kulturministeriets og Justitsministeriets udtalelser nedenfor i sagsfremstillingen.

4. Min vurdering

4.1. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. "dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående", jf. nærmere offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Når der anmodes om aktindsigt i forvaltningsmyndigheders brevveksling med regenten, rejser det på den baggrund spørgsmål om, hvorvidt brevvekslingen skal betragtes som intern eller ekstern i offentlighedslovens forstand. Dette afhænger af brevvekslingens karakter.

Er der tale om brevveksling, der knytter sig til sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed, og at brevvekslingen derfor er intern. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 266, 292 f. og 528 f., som er gengivet ovenfor i pkt. 2.1, og f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, sagen FOB 97.293, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, sagen FOB 06.468, begge offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Er der derimod tale om brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed og regenten, der ikke vedrører regentens deltagelse i statsstyret, vil brevvekslingen ikke være intern. Der vil hos forvaltningsmyndigheden derfor være adgang til aktindsigt, medmindre andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

end § 23, stk. 1, finder anvendelse, jf. f.eks. FOB 2012-16, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Der er ikke i offentlighedsloven eller forarbejderne til loven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) taget nærmere stilling til, hvad der skal forstås ved regentens "deltagelse i statsstyret" i offentlighedslovens forstand.

Det synes dog at være antaget, at dette skal forstås i overensstemmelse med begrebets forståelse inden for statsretten, jf. nærmere ovenfor i pkt. 2. Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 266, 292 f. og 528 f., som er gengivet ovenfor i pkt. 2.1.

Jeg er derfor enig med Kulturministeriet i, at begrebet "deltagelse i statsstyret" i relation til offentlighedsloven må forstås i overensstemmelse med den almindelige opfattelse inden for statsretten. Se om sidstnævnte opfattelse ovenfor i pkt. 2.2.

Jeg bemærker, at der ovenfor – og til dels nedenfor – er henvist til brevveksling med "regenten". I den foreliggende sammenhæng må problemstillingen imidlertid anses for den samme i forhold til f.eks. kronprinsen.

4.2. Kulturministeriet og Justitsministeriet har gjort gældende, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og regenten (kongehuset) om regeringens politik bør anses for at ske som "led i statsstyret".

Baggrunden er, at udvekslingen har til formål at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om udvekslingen af informationer sker i et tilfælde, hvor regenten (et medlem af kongehuset) agerer i sin personlige egenskab, eller om vedkommende varetager en tjenstlig opgave, f.eks. officielle besøg.

Ministerierne finder således, at al brevveksling af den nævnte karakter finder sted som "led i statsstyret", med den konsekvens at brevvekslingen efter offentlighedsloven må anses for intern i forhold til en begæring om aktindsigt hos forvaltningsmyndigheden.

Til dette skal jeg bemærke:

I den statsretlige litteratur synes der i det væsentlige at være enighed om, hvad der er omfattet af regentens "deltagelse i statsstyret". Der foreligger samtidig i litteraturen enkelte eksempler på afgrænsnings spørgsmål, der antages at give anledning til tvivl. Jeg henviser nærmere til pkt. 2.2 ovenfor.

Det ligger i den forbindelse fast, at det ikke er en betingelse for at anse regentens dispositioner for omfattet af "statsstyret", at der er tale om retsakter ("be-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

slutninger”, jf. grundlovens § 14, 3. pkt.). Også faktiske handlinger kan således foretages som led i statsstyret. Det gælder bl.a. officielle besøg i udlandet og afholdelse af den årlige nytårstale.

Det synes imidlertid såvel i den statsretlige litteratur som i hidtidig ombudsmandspraksis at være en fællesnævner for de tilfælde, hvor regenten anses for at handle som led i statsstyret, at regenten – i den konkret foreliggende sammenhæng – netop handler i sin egenskab af regent og ikke som privatperson. Det måtte efter min opfattelse også umiddelbart forekomme vanskeligt at antage, at regenten i de sidstnævnte tilfælde skulle kunne handle som led i statsstyret.

Jeg kan ikke bedømme, om en mulig udvikling i karakteren af de opgaver, som medlemmer af kongehuset i dag varetager, indebærer et behov for fortløbig rådgivning i situationer, som ikke kan rummes inden for den anførte ramme.

Kernen i Kulturministeriets og Justitsministeriets opfattelse synes imidlertid at være, at vurderingen af, om regenten handler som led i statsstyret, ikke skal bero på, i hvilken konkret sammenhæng regenten handler. Jeg finder ikke, at der i den statsretlige litteratur eller i hidtidig praksis er grundlag for – i relation til offentlighedsloven – at anlægge en sådan ny forståelse af udtrykket ”statsstyret”.

En retsstilling som den, myndighederne lægger op til, måtte derfor efter min opfattelse tilvejebringes ved lov. For dette taler for mig at se også, at den nævnte forståelse synes at give anledning til en række generelle spørgsmål – herunder afgrænsningsspørgsmål – om forholdet mellem kongehusets funktioner og princippet om åbenhed i forvaltningen, som naturligt måtte bedømmes af lovgivningsmagten.

4.3. I forhold til den konkrete sag bemærker jeg, at IOC efter det oplyste er en privat organisation, og at kronprinsen – ligeledes efter det oplyste – blev valgt ind som medlem af IOC i 2009 i sin personlige egenskab.

De opgaver, som kronprinsen har varetaget som led i sit medlemskab af IOC, har han således efter det oplyste – og sammenholdt med pkt. 4.2 ovenfor – ikke på noget tidspunkt varetaget som led i statsstyret. Dette er heller ikke af myndighederne gjort gældende i forhold til de opgaver, som kronprinsen varetog i forbindelse med IOC's beslutning om Ruslands ret til at deltage i OL i 2016.

På den baggrund er det min opfattelse, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset i den foreliggende sag ikke skete som led i statsstyret, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor ikke kunne betragtes som én og

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

samme myndighed. De omhandlede dokumenter var derfor efter min opfattelse ikke interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Der er på den baggrund ret til aktindsigt i dokumenterne, medmindre de kan undtages fra aktindsigt i medfør af andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke har taget stilling til, i hvilket omfang dokumenterne eventuelt vil kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven end § 23, stk. 1, nr. 1. Jeg henviser til pkt. 4.4 nedenfor.

Jeg har gjort Kulturministeriet og Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Som nævnt ovenfor har Kulturministeriet i brev af 9. april 2018 til mig oplyst, at Kulturministeriet har genoptaget sagen, og at ministeriet derfor over for dig vil træffe en ny afgørelse.

Jeg har herefter ikke anledning til at henstille til Kulturministeriet at genoptage sagen.

4.4. Kulturministeriet har i forbindelse med behandlingen af sagen – herunder sagens behandling hos mig – henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 28, stk. 1, § 32, stk. 1, og § 33, nr. 5.

I afgørelsen af 22. september 2016 gav Kulturministeriet dig således afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5.

I forbindelse med sagens behandling hos mig fandt Kulturministeriet det imidlertid mest rigtigt, at dokumenterne blev anset for undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Kulturministeriet henviste således i en udtalelse af 9. maj 2017 til, at dokumenterne måtte anses for at være udvekslet mellem Kulturministeriet og kongehuset som led i kongehusets "deltagelse i statsstyret".

Som konsekvens heraf forholdt Kulturministeriet sig i udtalelsen af 9. maj 2017 også til spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i de omhandlede dokumenter (offentlighedslovens § 28). Kulturministeriet vurderede, at nogle af dokumenterne indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, der derfor som udgangspunkt skulle udleveres. Det var samtidig Kulturministeriets opfattelse, at nogle af de ellers ekstraheringspligtige oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 32, stk. 1, og § 33, nr. 5.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har herefter forstået det således, at det efter fornyede overvejelser ikke er Kulturministeriets opfattelse, at alle oplysningerne i dokumenterne kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Som nævnt ovenfor har Kulturministeriet i brev af 9. april 2018 til mig oplyst, at Kulturministeriet har genoptaget sagen, og at ministeriet derfor over for dig vil træffe en ny afgørelse.

Jeg finder det rigtigst, at Kulturministeriet i den forbindelse over for dig gør samlet op med, i hvilket omfang der måtte være grundlag for at undtage de pågældende dokumenter efter andre bestemmelser end offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

5. Konklusion

Kulturministeriet har nu genoptaget sagen og vil – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – over for dig træffe en ny afgørelse om aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

Jeg har bedt Kulturministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Kulturministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet.

Sagsfremstilling

Du anmodede den 7. september 2016 Kulturministeriet om aktindsigt i "Kulturministeriets sagsmappe – herunder journaliste – vedrørende kontakten til Kongehuset angående kronprins Frederiks stillingtagen i forbindelse med Den Internationale Olympiske Komité (IOC) beslutning om at fratage – eller ikke fratage – Rusland som helhed retten til at deltage i OL 2016".

Den 22. september 2016 gav Kulturministeriet dig afslag på aktindsigt. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

"Kulturministeriet har nu gennemgået sagen og vedlægger aktlisten. Sagen indeholder 5 dokumenter, som der ikke meddeles aktindsigt i.

Det fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1, at interne dokumenter kan undtages fra aktindsigt. Interne dokumenter omfatter generelt dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed, som ikke er afgivet til udenforstående og har til formål at sikre en beskyttelse af myndighedens interne beslutningsproces samt de forskellige stadier af denne proces. I forhold til ministeriernes korrespondance med Kongehuset afhænger spørgsmålet, om dokumenterne kan opfattes som interne dokumenter, af korrespondancens karakter. I tilfælde hvor korrespondancen knytter sig til sager, hvor Kongehuset deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at Kongehuset og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed, og at korrespondancen derfor betragtes som intern. I tilfældet med Kulturministeriets korrespondance med Kronprinsen om IOC finder Kulturministeriet, at det er tvivlsomt, om dokumenterne er udvekslet som led i Kongehusets deltagelse i statsstyret og derfor kan undtages med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Selvom korrespondancen om IOC mellem Kulturministeriet og Kronprinsen ikke er at betragte som interne dokumenter, så er der for Kronprinsen tale om en helt særlig situation, hvor han beror sine udtalelser på oplysninger om regeringens stillingtagen for at kunne varetage sin rolle i IOC. Kulturministeriet har på denne baggrund besluttet at undtage oplysningerne i dokumenterne med henvisning til offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Ministeriet har ved vurderingen lagt særlig vægt på omstændighedernes særlige karakter.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Kulturministeriet finder derudover, at oplysninger i akt nr. 2, linje 38-59 ikke anses for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Kulturministeriet har overvejet, om dokumenterne burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5 og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.”

Du klagede den 27. september 2016 til mig over Kulturministeriets afgørelse.

Den 3. oktober 2016 anmodede jeg Kulturministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg anførte bl.a. følgende:

”Kulturministeriet har i afgørelsen anført, at ministeriet mener, at det er tvivlsomt, om dokumenterne er udvekslet som led i Kongehusets deltagelse i statsstyret og derfor kan undtages med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Selv om dokumenterne ikke er interne, finder Kulturministeriet, at der for Kronprinsen er tale om en helt særlig situation, hvor han beror sine udtalelser på oplysninger om regeringens stillingtagen for at kunne varetage sin rolle i IOC, og at dokumenterne på den baggrund kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg forstår ministeriet sådan, at ministeriet ikke har taget endelig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt § 23, stk. 1, nr. 1, kan anvendes i sagen, men at dokumenterne under alle omstændigheder kan undtages efter § 33, nr. 5.

Jeg beder for det første Kulturministeriet bekræfte, om dette er rigtig forstået.

I bekræftende fald beder jeg Kulturministeriet om nærmere at redegøre for ministeriets overvejelser om spørgsmålet om, hvorvidt korrespondancen er knyttet til en sag, hvor Kongehuset deltager i statsstyret, og hvor korrespondancen derfor må betragtes som intern.

Det fremgår af offentlighedslovens § 33, nr. 5, og dens forarbejder, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde. Den kan kun anvendes, når hemmeligholdelse må anses for klart påkrævet, og når der efter en konkret vurdering foreligger en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det fremgår også af forarbejderne, at bestemmelsen i første række skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser. Bl.a. kan bestemmelsen anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Bestemmelsen kan dog også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i lovens undtagelsesbestemmelser.

På baggrund af ovenstående beder jeg også Kulturministeriet om nærmere at redegøre for, hvorfor det er ministeriets vurdering, at dokumenterne kan undtages med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, herunder redegøre for, hvilke nærmere interesser der vil lide hvilken skade ved en udlevering af de pågældende dokumenter.

Endelig beder jeg i øvrigt Kulturministeriet om at forholde sig til de forhold, som A har anført i klagen til mig.”

Jeg modtog en udtalelse af 10. november 2016 fra Kulturministeriet. Ministeriet bemærkede, at sagen – i anledning af din klage til mig – var blevet drøftet med Justitsministeriet, og anførte i øvrigt bl.a. følgende:

”Den danske regeringsform er konstitutionelt monarkisk (indskrænket-monarkisk). Det indebærer, at Danmark er et monarki med en monark som statsoverhoved, men at der ikke tilkommer medlemmer af kongehuset nogen kompetence til at handle i statsanliggender uafhængigt af regeringen og ministrene.

Der er derfor i Danmark en lang tradition for, at kongehuset ikke indblendes i politiske sager, ligesom kongehuset jævnlige rådfører sig med regeringen. Det er en tradition, som sikrer kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender, men som samtidig giver rum for, at medlemmer af kongehuset offentligt kan give udtryk for personlige holdninger i forhold til andre anliggender.

IOC's overordnede formål er 'at bidrage til en mere fredelig og bedre verden ved at uddanne unge mennesker gennem sport'. Dette søges bl.a. gennemført ved at arbejde for udbredelse af elite- og breddesport, der er etisk præget og uden diskrimination, samt ved at sikre afholdelse af de Olympiske Lege.

IOC er en selvstændig privat organisation, som ejer De Olympiske Lege og de olympiske symboler. IOC har sit hovedkvarter i Lausanne i Schweiz.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

IOC vælger selv sine medlemmer. IOC består af op til 115 medlemmer, som omfatter højst 70 individuelle medlemmer, 15 aktive olympiske atleter, 15 repræsentanter fra specialforbundene og 15 repræsentanter fra de nationale olympiske komitéer. Medlemmer, der er valgt ind efter 1999, kan blive siddende, indtil de fylder 70 år. I alt har 203 lande nationale olympiske komitéer. Kronprins Frederik blev valgt ind som medlem af IOC i oktober 2009.

I foråret 2008 nedsatte den daværende regering IOC-koordinationsgruppen, som består af embedsmænd fra Statsministeriet, Kulturministeriet, Udenrigsministeriet samt kronprinsen og dennes rådgivere. IOC-koordinationsgruppen blev dannet i forbindelse med kronprinsens kandidatur og medlemskab af IOC og blev nedsat for at sikre en fast informationsudveksling med kronprinsen om regeringens holdning til politiske spørgsmål med berøring til IOC.

Formålet er at sikre, at Kongehuset har den information, der gør, at Kongehuset inden for rammerne af den danske styreform, som er fastlagt i grundloven, kan agere neutralt i forhold til politiske anliggender, og som samtidig giver rum for at tage stilling i IOC i forhold til andre anliggender.

IOC-koordinationsgruppens opgave er bl.a. at sikre en løbende informationsudveksling med kronprinsen om relevante politiske spørgsmål, drøfte aktuelle temaer i relation til IOC og deres eventuelle politiske aspekter samt drøfte generelle idrætspolitiske temaer.

Det fremgår endvidere af koordinationsgruppens opgavebeskrivelse, at den *'fra starten og indtil videre'* skulle mødes regelmæssigt. I praksis ses mødeaktiviteten at have været størst i den første tid efter, at gruppen blev nedsat, herunder frem mod kronprinsens valg til IOC. Det seneste møde før OL i Rio fandt sted i januar 2014. Dette formaliserede forum er blot én af flere kommunikationskanaler til Kongehuset. Der er løbende kontakt mellem regeringen og Kongehuset også – navnlig via Kulturministeriet – om idrætspolitiske emner.

... [ét afsnit udeladt efter ønske fra Kulturministeriet, jf. nærmere nedenfor; min bemærkning]

Ombudsmanden har som det første spørgsmål adresseret Kulturministeriet om følgende:

Jeg forstår ministeriet sådan, at ministeriet ikke har taget endelig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt § 23, stk. 1, nr. 1, kan anvendes i sagen, men at dokumenterne under alle omstændigheder kan und-

tages efter § 33, nr. 5. Jeg beder for det første Kulturministeriet bekræfte, om dette er rigtigt forstået.

Kulturministeriet kan bekræfte, at ministeriet ikke i afgørelsen har taget endelig stilling til, om dokumenterne kan undtages efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, men at dokumenterne under alle omstændigheder kan undtages efter § 33, nr. 5.

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Det følger af lovens § 23, stk. 1, nr. 1, at som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

I betænkning nr. 1510 af 2009 om offentlighedsloven, s. 528 f., er det bl.a. anført, at 'regentens rolle i statsstyret rejser det særlige problem, om dokumenter, der udveksles mellem hoffet og centraladministrationen, er interne. Sker brevudvekslingen som et led i statsstyret, f.eks. i forbindelse med kongelige resolutioner, betragtes den som intern brevveksling.

(...). I de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det således almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed. Dette indebærer, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må anses for enheder inden for samme myndighed, og at det er overladt til myndighedens interne kompetencefordeling at tage stilling til, hvilken enhed – f.eks. den pågældende forvaltningsmyndighed – der skal træffe afgørelse i en sag om aktindsigt.'

Af betænkning nr. 857 af 1978 om offentlighedslovens revision, s. 236, fremgår det bl.a., at '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 private dispositioner, udnævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildeling osv., overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven.'

Afgørende ved vurderingen af, om de dokumenter, som ministerierne udveksler med Kongehuset, kan anses som interne, er således, om brevudvekslingen sker som led i statsstyret. I sager, hvor Kongehuset deltager i statsstyret, er det som anført almindeligt antaget, at Kongehuset og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed, og at dokumenterne derfor betragtes som interne efter offentlighedslovens § 23.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Kulturministeriet finder, at spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne i den konkrete sag kan siges at være udvekslet mellem ministeriet og Kongehuset som led i statsstyret, giver anledning til tvivl.

Der kan på den ene side peges på, at kronprinsen er valgt ind som medlem af IOC i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for regeringen, hvilket taler imod, at udvekslingen af dokumenter må anses for at være sket som led i statsstyret.

På den anden side kan henvises til hensynene bag oprettelsen af IOC-koordinationsgruppen.

Uanset, at kronprinsen er valgt ind som medlem af IOC i sin personlige egenskab, så har IOC-koordinationsgruppen således til formål at sikre en løbende informationsudveksling mellem regeringen og Kongehuset om bl.a. relevante politiske spørgsmål. Formålet er at sikre, at Kongehuset har den information, der gør, at Kongehuset inden for rammerne af den danske styreform, som er fastlagt i grundloven, kan agere neutralt i forhold til politiske anliggender og som samtidig giver rum for at tage stilling i IOC i forhold til andre anliggender.

Den informationsudveksling, som finder sted mellem IOC-koordinationsgruppen og kronprinsen, har således en sådan karakter, at den har en række ligheder med udvekslingen af andre dokumenter, der sker som led i statsstyret. Dette taler for at anse dokumenter udvekslet i denne sammenhæng som interne (i det omfang, der uafhængigt af, at dokumenterne er udvekslet med kronprinsen, er tale om interne dokumenter).

Uanset, at Kulturministeriet finder, at spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne i den konkrete sag kan siges at være udvekslet mellem ministeriet og Kongehuset som led i statsstyret, giver anledning til tvivl, finder ministeriet under alle omstændigheder, at dokumenterne i sagen af de grunde, der er anført i afgørelsen af 22. september 2016, og som er gengivet nedenfor, kan undtages efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet har derfor ikke fundet behov for at tage endelig stilling til dette spørgsmål.

Ombudsmanden har som det andet spørgsmål adresseret Kulturministeriet om følgende:

Kulturministeriet bedes nærmere redegøre for, hvorfor det er ministeriets vurdering, at dokumenterne kan undtages med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, herunder redegøre for, hvilke nærmere interesser der vil lide skade ved en udlevering af de pågældende dokumenter.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Kulturministeriet har efter en konkret vurdering fundet, at alle oplysningerne i dokumenterne i sagen – hvis dokumenterne ikke kan undtages som interne efter § 23, stk. 1, nr. 1 – kan undtages efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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 særlige karakter er påkrævet.

Det fremgår af forarbejderne til § 33, nr. 5, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og alene forudsættes anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Det fremgår videre, at bestemmelsen i første række skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Der henvises til de oplysninger, som fremgår af det afsnit, der ovenfor er noteret som fortroligt.

Kommunikationen mellem Kulturministeriet og Kongehuset har haft til hensigt at sikre, at Kongehuset har den information, der gør, at Kongehuset inden for rammerne af den danske styreform, der er fastlagt i grundloven, kan agere neutralt i forhold til politiske anliggender og som samtidig giver rum for at tage stilling i IOC i forhold til andre anliggender.

Denne fremgangsmåde skal sikre, at kronprinsen i forbindelse med sit personlige medlemskab af IOC kan varetage hvervet inden for rammerne af den styreform, som er fastlagt i grundloven.

Der er således tale om en helt særlig situation, hvor det er nødvendigt for kronprinsen i sit virke som medlem af IOC at modtage oplysninger om regeringens holdning til relevante politiske spørgsmål med berøring til IOC, uanset at IOC er en privatretlig organisation. Samtidig skal kronprinsen have et frirum til at agere.

Der vil være en nærliggende fare for, at de nævnte hensyn lider væsentlig skade, hvis de pågældende oplysninger ikke kan udveksles mellem regeringen og kronprinsen i fortrolighed.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Der er tale om hensyn, som ligger tæt op af hensynene bag offentlighedslovens § 23, stk. 1, der som nævnt ovenfor finder anvendelse ved brevudveksling mellem ministeriet og Kongehuset, der finder sted som led i statsstyret.

Som nævnt ovenfor finder Kulturministeriet således, at spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne i den konkrete sag kan siges at være udvekslet mellem ministeriet og Kongehuset som led i statsstyret, giver anledning til tvivl, men at den informationsudveksling, som finder sted mellem IOC-koordinationsgruppen og kronprinsen, har en sådan karakter, at den har en række ligheder med udvekslingen af andre dokumenter, der sker som led i statsstyret.

Afslutningsvis bemærkes, at Kulturministeriet har markeret det afsnit, som efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter, og som derved ikke kan formidles til journalist A.”

Jeg sendte dig den 14. november 2016 en kopi af Kulturministeriets udtalelse, således at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Jeg bemærkede, at jeg efter anmodning fra Kulturministeriet havde udeladt sidste afsnit på side 2 i ministeriets udtalelse (§ 28 i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

I e-mail af 21. november 2016 sendte du mig bl.a. følgende bemærkninger:

”Kulturministeriet fremhæver (...) en række overvejelser i forbindelse med nedsættelsen af følgegruppen uden at ville tage ’endelig’ stilling til om ministeriets egen efterfølgende brevudveksling med Kongehuset om OL i Rio sker som led i statsstyret.

Jeg skal her henvise til, at daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) den 2. april 2008 svarede følgende på spørgsmål 999 stillet af Per Clausen (EL):

’Hvis kronprinsen bliver valgt ind som medlem af IOC, er det ikke som repræsentant for regeringen, men derimod i sin personlige egenskab. Der er i Danmark en lang tradition for, at kongehuset ikke indblandes i politiske sager, ligesom kongehuset jævnligt rådfører sig med regeringen for at sikre kongehusets neutralitet. At kronprinsen i eventuelle politiske spørgsmål nødvendigvis må afholde sig fra at indtage et selvstændigt standpunkt, der f.eks. vil være i strid med dansk politik på området, hindres for mig at se hverken af den pågældende ed eller af IOC’s charter’.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Statsministerens formulering gik igen i svar på spørgsmål 1000, også stillet af Per Clausen, hvor det, at hvis kronprinsen blev valgt som medlem af IOC ville det ikke være som repræsentant for regeringen men i sin 'personlige egenskab'.

Ifølge Kulturministeriets svar, er brevudvekslingen alligevel enten foregået som en del af statsstyret, og kan derfor undtages som intern, eller den har 'en række ligheder' med udveksling som led i statsstyret og kan undtages efter offentlighedslovens såkaldte generalklausul. Kulturministeriet angiver ikke andre hensyn for at begrunde, at generalklausulen i offentlighedsloven kan bruges."

Den 25. november 2016 skrev jeg til dig, at jeg havde sendt en kopi af din e-mail af 21. november 2016 til Kulturministeriet til orientering, og at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Kulturministeriet.

Jeg orienterede dig den 29. marts 2017 om, at jeg den 28. marts 2017 havde haft et møde med Kulturministeriet mfl. om sagen, og at sagen nu afventede, at jeg modtog yderligere oplysninger fra Kulturministeriet.

Jeg modtog herefter en supplerende udtalelse af 9. maj 2017 fra Kulturministeriet, hvor bl.a. følgende var anført:

"1. Som supplement til Kulturministeriets udtalelse af 10. november 2016 og i forlængelse af mødet hos Folketingets Ombudsmand den 28. marts 2017 skal det præciseres, at Kulturministeriet – uanset den tvivl der under sagens behandling har været herom – finder det mest rigtigt, at sagens dokumenter undtages fra retten til aktindsigt som interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Baggrunden herfor er, at dokumenterne vurderes at være udvekslet mellem Kulturministeriet og kronprinsens stab som led i forhold vedrørende kongehusets deltagelse i statsstyret.

Kulturministeriet skal i den forbindelse – efter drøftelse med Statsministeriet og Justitsministeriet – supplerende bemærke følgende:

2. Det følger af grundlovens § 2, 1. pkt., at regeringsformen i Danmark er indskrænket-monarkisk. Om regentens virke fremgår bl.a. følgende af grundloven:

§ 12. Kongen har med de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene.

§ 13. Kongen er ansvarsfri; hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

§ 14. Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

Grundlovens § 12 fastslår som det fremgår, at regenten udøver sin myndighed *'gennem ministrene'*. Sammen med bestemmelsen i grundlovens § 13 om, at *'ministrene er ansvarlige for regeringens førelse'* og bestemmelsen i grundlovens § 14, 3. pkt., om, at ministrenes underskrift er en gyldighedsbetingelse for kongens beslutninger, understreger bestemmelsen således, at det er ministrene – ikke regenten – der bærer ansvaret, og at det derfor som en refleksvirkning også er ministrene – ikke regenten – der har den afgørende myndighed i statsanliggender.

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 64 f. anfører følgende:

[CITAT]

Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 42, anfører på linje hermed følgende:

[CITAT]

Tilsvarende synspunkter fremgår af Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, (1954) side 172 samt 192-193.

Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2016, 2. udgave), anfører på side 52-53 følgende:

[CITAT]

3. Af offentlighedslovens § 2 fremgår det, at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Det er i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven overvejet, om loven burde udvides til at omfatte kongehuset. Det var imidlertid kommissionens opfattelse, at der ikke var grund-

lag for at foreslå en sådan udvidelse. Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på følgende, jf. betænkningens side 293:

[CITAT]

Som anført i Kulturministeriets udtalelse af 10. november 2016 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Det følger af lovens § 23, stk. 1, nr. 1, at som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Af ovennævnte betænkning, side 528 f., og betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision side 236 fremgår det som nævnt i udtalelsen af 10. november 2016, at i sager, hvor kongehuset deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at kongehuset og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som en og samme myndighed, og at dokumenterne derfor betragtes som interne.

I betænkning nr. 857/1978, side 236, er der – som også nævnt i udtalelsen af 10. november 2016 – anført følgende om dispositioner som led i statsstyret:

[CITAT]

Det forhold, at der i betænkning nr. 857/1978 kun udtrykkeligt er henvist til de situationer, hvor regenten udfærdiger kongelige resolutioner, skal efter Kulturministeriets vurdering ikke anses for en udtømmende opregning af dispositioner omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1. Kulturministeriet har ved vurderingen lagt vægt på, at udfærdigelse af kongelige resolutioner i betænkningen stilles i modsætning til sager, hvor kongen kan handle uden en ministers medvirken, dvs. regentens privatretlige dispositioner, og at det i betænkningen alene angives, at der i det førstnævnte tilfælde 'utvivlsomt' er tale om interne dokumenter. Der efterlades således rum for, at også andre dokumenter udvekslet med kongehuset kan anses for interne.

Kulturministeriet har endvidere noteret sig, at der i betænkning nr. 1510/2009, side 528, er anført tilsvarende som eksempel på – en dermed ikke udtømmende opregning af – situationer, hvor brevveksling er sket som led i statsstyret:

[CITAT]

Begrebet 'statsstyret' må således også i relation til offentlighedsloven forstås i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i statsretlig litteratur, jf. ovenfor under pkt. 2.

Det er Kulturministeriets vurdering, at den styreform, der er fastlagt i grundloven, jf. ovenfor, bevirker, at i alle sager hvor regeringen har eller kan få en politisk holdning til spørgsmålet kan regenten ikke handle uden ministerkontrasignatur/en ministers medvirken. Dokumenter udvekslet med henblik på at sikre, at regenten er orienteret herom bør derfor anses for interne, og dermed undtaget fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1.

Om sondringen mellem dispositioner, der anses for omfattet af statsstyret modsat privatretlige dispositioner fremgår følgende af 'Offentlighedsloven med kommentarer', Mohammad Ahsan, s. 402:

[CITAT]

4. Som det fremgår af Kulturministeriets udtalelse af 10. november 2016, er kronprinsen valgt ind som medlem af IOC i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for regeringen. Det er anført i udtalelsen, at dette forhold kan tale imod, at udveksling af dokumenter i forbindelse med kronprinsens medlemskab af IOC kan anses for at være sket som led i statsstyret. Heroverfor står imidlertid en række hensyn, som efter Kulturministeriets opfattelse efter nærmere overvejelse taler med afgørende vægt for, at udvekslingen i den konkrete sag er sket som led i statsstyret.

IOC-koordinationsgruppen blev – i samråd med kongehuset – etableret af den daværende regering i 2008 i forbindelse med kronprinsens kandidatur til IOC. Gruppens opgave er således at sikre en løbende informationsudveksling om relevante politiske spørgsmål, at drøfte aktuelle temaer i relation til IOC og deres eventuelle politiske aspekter samt at drøfte generelle idrætspolitiske temaer.

Der kan imidlertid opstå situationer, hvor der er behov for at orientere kronprinsen om politiske spørgsmål, men hvor det ikke er muligt eller nødvendigt at samle koordinationsgruppen. Derfor er IOC-koordinationsgruppen blot én af flere kommunikationskanaler til kongehuset i den forbindelse.

I de tilfælde, hvor det vurderes at være nødvendigt at orientere kongehuset om regeringens politik på et givent område – herunder områder med berøring til kronprinsens virke i IOC – sker det med henblik på at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender. Muligheden for, at regeringen kan yde kvalificeret, fortrolig rådgivning medvirker til, at medlemmerne af kongehuset på en hensigtsmæssig måde kan varetage deres funktion inden for statsstyret efter grundloven, jf. ovenfor under pkt. 2. Udvekslingen af oplysninger sker således af hensyn til medlemmerne

af kongehuset, både så de kan varetage deres funktion som led i statsstyret inden for rammerne af grundloven, men også så de sættes i stand til offentligt at kunne give udtryk for deres personlige holdninger til emner, der ikke er eller kan forventes at blive politiske anliggender.

Det er på den baggrund Kulturministeriets opfattelse, at *enhver* udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik – uanset om politikken er fast defineret, om der f.eks. er tale om en sag, som regeringen har en løsere holdning til, eller en sag som er under aktuel udvikling – bør anses for at ske som led i statsstyret, idet udvekslingen har til formål at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender.

Som altovervejende hovedregel vil medlemmerne af kongehuset ikke kunne udtale sig offentligt om emner, hvor regeringen har eller kan forventes at få en politisk holdning, uden at medlemmerne af kongehuset hos den ressortansvarlige minister har sikret sig, at udtalelsen ikke er i modstrid med regeringens linje.

De oplysninger, som medlemmer af kongehuset modtager for at sikre dette, kan ligeledes anvendes til at definere og afgrænse det frirum – fx til at udtale sig om emner uden politisk karakter og varetage repræsentative funktioner, der ikke kan opfattes som indebærende nogen politisk vurdering – som medlemmerne af kongehuset har til at agere som privatpersoner. Det gælder i kronprinsens tilfælde fx også, når han agerer som medlem af IOC.

Det bemærkes, at det er afgørende for at kunne understøtte den danske regeringsform efter grundloven, at regeringen har mulighed for på denne måde frit og formløst at orientere kongehuset om regeringens politik mv., uden at skulle overveje, om der er oplysninger, som bør holdes tilbage for at undgå offentlig indsigt heri. Sikkerhed for en sådan beskyttelse er en forudsætning for, at medlemmerne af kongehuset får en tilstrækkelig kvalificeret bistand, og fortrolighed er derfor også i kongehusets interesse.

Det er på denne baggrund Kulturministeriets vurdering, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset i den konkrete sag, som klagen af 27. september 2016 fra A vedrører, er sket som led i statsstyret, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor er at betragte som én og samme myndighed. Dokumenterne kan derfor betragtes som interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og er således undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

5. Det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4 – uanset disse bestemmelser – omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende, jf. bemærkningerne til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen:

‘Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund ‘egentlige faktuelle oplysninger’ [...].

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne ‘*er relevante for sagen*’. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*.

Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.'

6. Det er Kulturministeriets vurdering, at sagens akt nr. 1, 2, 4 og 5 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, der som udgangspunkt skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., idet der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Akt 1, 2, 4 og 5 indeholder følgende oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter denne bestemmelse:

Fra akt 1 (e-mail af 24. juli 2016):

'IOC har her til eftermiddag publiceret deres afgørelse. [...] Den kan læses her: <http://www.olympic.org/news/decision-of-the-ioc-executive-board-concerning-the-participation-of-russian-athletes-in-the-olympic-games-rio-2016>'

[SKJULT TEKST]

Fra akt 4 (e-mail af 30. juli 2016):

'Hermed erklæring, der netop er blevet offentliggjort.

Vi har sendt den til WADA, Europarådet, Kommissionen og UNESCO.'

[SKJULT TEKST]

Hertil kommer tre eksterne dokumenter, som er vedhæftet e-mailen af 30. juli 2016 som bilag. Det drejer sig om erklæringen 'European ministers of sport issue anti-doping statement', presseudtalelsen 'Statement from European Sports Ministers relating to the fight against doping in sport' og pressemeddelelsen 'Fælles erklæring fra europæiske sportsministre om bekæmpelse af doping', som sammen med e-mailen af 30. juli 2016 er journaliseret på akt 4.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at de undtagne dokumenter ikke ses at indeholde oplysninger om faglige vurderinger, som eventuelt ville kunne være ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 2. pkt., eller § 29, stk. 1.

7. Det er Kulturministeriets opfattelse – efter en fornyet gennemgang af sagen – at en række af de ovennævnte ekstraheringspligtige oplysninger i Kulturministeriets afgørelse af 22. september 2016 burde have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, idet de pågældende oplysninger er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det drejer sig om følgende oplysninger, som fremgår af akt 2:

[SKJULT TEKST]

8. Det bemærkes desuden, at eventuelt ellers ekstraheringspligtige oplysninger kan undtages fra aktindsigt i medfør af generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Nærmere om bestemmelsens rækkevidde mv. henvises til Kulturministeriets udtalelse af 10. november 2016.

I den forbindelse kan der uddybende henvises til ombudsmandens udtalelse gengivet i FOB 2006, side 468 – som tillige omtalt under pkt. 3 – hvor Statsministeriet – med henvisning til den dagældende offentlighedslovs § 7 om interne arbejdsdokumenter – havde meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til en tale, som Dronningen som led i et officielt besøg skulle holde på Færøerne, og som var blevet udvekslet mellem ministeriet og hoffet. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at Dronningens tale blev afholdt som led i regentens deltagelse i statsstyret, hvorfor hoffet og Statsministeriet i relation til disse dokumenter skulle betragtes som én myndighed. Statsministeriet havde endvidere med henvisning til generalklausulen i den dagældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til talen, der – forud for udvekslingen af udkastene med hoffet – var udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne, som havde udarbejdet det første udkast til talen. Statsministeriet pegede på, at de hensyn, der lå til grund for undtagelsen vedrørende sager, der indgik som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjorde sig gældende for de udkast, som var udvekslet mellem ministeriet og Rigs-

ombuddet på Færøerne (dvs. alle oplysningerne i udkastet). Ministeriet henviste til hensynet til at beskytte regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret. Endvidere pegede Statsministeriet på, at de hensyn, der lå til grund for, at Statsministeriet og hoffet i relation til udarbejdelsen af regentens tale under det officielle besøg på Færøerne blev betragtet som en myndighed, ikke i den konkrete situation kunne varetages, såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet af adgangen til aktindsigt. På denne baggrund udtalte Folketingets Ombudsmand, at han ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering, *hvorefter den pågældende korrespondance mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1. nr. 6.*

Den praksis for så vidt angår generalklausulen, som derved er udtrykt for så vidt angår oplysninger i dokumenter vedrørende kongehusets deltagelse i statsstyret, der er udvekslet med andre myndigheder (eksternt), svarer til den, der er udtrykt i ombudsmandens udtalelse gengivet i FOB 2001, side 473, vedrørende beredskabstalepunkter til statsministeren udvekslet eksternt, herunder – før ministerbetjeningsreglen i § 24 trådte i kraft 1. januar 2014 – med andre ministerier. Statsministeriet havde i sagen meddelt afslag på aktindsigt i et beredskabstalepunkt, der var udarbejdet af det daværende Økonomiministerium til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af et spørgsmål stillet af et folketingsmedlem. Statsministeriet havde henvist til, at statsministeren ikke havde gjort brug af beredskabstalepunktet, og at det på denne baggrund, og efter en konkret vurdering, havde fundet, at hensynet til den interne politiske beslutningsproces gjorde det *påkrævet at undtage det pågældende dokument (dvs. alle oplysninger i dokumentet) fra aktindsigt, if. den dagældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6. Folketingets Ombudsmand fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering og pegede 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.*

Det er navnlig med afsæt i FOB 2006, side 468, Kulturministeriets vurdering, at oplysninger, som ellers ville være ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i sager af denne karakter som det klare udgangspunkt efter en konkret vurdering vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, ud fra samme hensyn, som er nævnt i den under pkt. 4 anførte begrundelse for, at udvekslingen af dokumenterne er sket som led i statsstyret. Det vil således kunne være afgørende for at kunne understøtte den danske regeringsform efter grundloven, at regeringen har mulighed for på en fri og formløs måde at orientere kongehuset om rege-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ringens politik mv., uden at skulle overveje, om der er oplysninger, som bør holdes tilbage for at undgå offentlig indsigt heri. Sikkerhed for en sådan beskyttelse er en forudsætning for, at medlemmerne af kongehuset får en tilstrækkelig kvalificeret bistand, og fortrolighed er derfor således både i regeringens og kongehusets interesse. Kulturministeriet kan i forlængelse heraf pege på, at disse hensyn, som tillige ligger til grund for opfattelsen af, at udvekslingen af dokumenterne i den konkrete sag er sket som led i statsstyret, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor er at betragte som én og samme myndighed, normalt ikke vil kunne varetages, såfremt ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28 ville skulle udleveres i forbindelse med aktindsigt.

Efter en nærmere konkret vurdering af oplysningerne i sagen, herunder de oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., er det imidlertid Kulturministeriets opfattelse, at en række oplysninger og dokumenter på trods af ovennævnte klare udgangspunkt kan udleveres. Kulturministeriet har ved denne vurdering bl.a. lagt vægt på oplysningernes karakter, herunder sammenhængen med de oplysninger, som bl.a. fremgår af Kulturministeriets afgørelse af 22. september 2016 (og i øvrigt også af udtalelsen til Folketingets Ombudsmand af 10. november 2016), samt den tid, der nu er forløbet siden den pågældende sag var aktuel. Følgende ekstraheringspligtige kan således udleveres:

Fra akt 1 (e-mail af 24. juli 2016):

'IOC har her til eftermiddag publiceret deres afgørelse. [...] Den kan læses her: <http://www.olympic.org/news/decision-of-the-ioc-executive-board-concerning-the-participation-of-Russian-athletes-in-the-olympic-games-rio-2016>'

Fra akt 4 (e-mail af 30. juli 2016):

'Hermed erklæring, der netop er blevet offentliggjort.

Vi har sendt den til WADA, Europarådet, Kommissionen og UNESCO.'

Det samme gør sig gældende for tre eksterne dokumenter, som var vedhæftet e-mailen af 30. juli 2016 som bilag. Det drejer sig om erklæringen 'European ministers of sport issue anti-doping statement', presseudtalelsen 'Statement from European Sports Ministers relating to the fight against doping in sport' og pressemeddelelsen 'Fælles erklæring fra europæiske sportsministre om bekæmpelse af doping', som sammen med e-mailen af 30. juli 2016 er journaliseret på akt 4. Dokumenterne vedlægges.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

9. Kulturministeriet har endelig overvejet, om der i medfør af princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i den konkrete sag bør meddeles aktindsigt i videre omfang. Kulturministeriet har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i § 23, stk. 1, nr. 1, § 32, stk. 1, og § 33, nr. 5, og på den anden siden den interesse, som A som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes.”

Jeg sendte dig den 19. maj 2017 en kopi af Kulturministeriets supplerende udtalelse, således at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Jeg bemærkede, at jeg efter anmodning fra Kulturministeriet havde udeladt fire afsnit på side 10, fire afsnit på side 11 og to afsnit på side 12 i den udgave af brevet, som jeg sendte til dig.

Du sendte mig den 14. juni 2017 dine bemærkninger.

Den 19. juni 2017 skrev jeg til dig, at jeg havde sendt en kopi af dine bemærkninger til Kulturministeriet til orientering, og at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Kulturministeriet.

Du sendte mig den 20. juni 2017 yderligere bemærkninger, og den 23. juni 2017 sendte jeg disse bemærkninger til Kulturministeriet til orientering.

Den 5. juli 2017 orienterede jeg dig om, at jeg samme dag havde bedt Justitsministeriet om en udtalelse i sagen. I brevet til Justitsministeriet skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg har modtaget Kulturministeriets udtalelser af 10. november 2016 og 9. maj 2017, som begge efter det oplyste er udarbejdet efter drøftelse med bl.a. Justitsministeriet. Og der har været afholdt et møde i ombudsmandsinstitutionen den 28. marts 2017, hvor Justitsministeriet også deltog.

Jeg beder i den anledning Justitsministeriet – som ressortmyndighed for offentlighedsloven – om en udtalelse i sagen, jf. nærmere nedenfor.

2. I forlængelse af mødet den 28. marts 2017 har jeg modtaget Kulturministeriets udtalelse af 9. maj 2017.

Det anføres i udtalelsen, at Kulturministeriet – uanset den tvivl, der under sagens behandling har været – finder det mest rigtigt, at sagens doku-

menter undtages fra retten til aktindsigt som interne, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Baggrunden er, at dokumenterne vurderes at være udvekslet mellem Kulturministeriet og kronprinsens stab som led i forhold vedrørende kongehusets deltagelse i statsstyret. Der er i den forbindelse henvist til bestemmelser i grundloven og en række statsretlige fremstillinger.

Ligeledes er der henvist til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven s. 293, hvor det bl.a. er anført, at 'I de tilfælde, hvor regenten deltager i statsstyret, må regenten og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for en og samme myndighed, og eventuelle begæringer om aktindsigt skal rettes til og afgøres af forvaltningsmyndigheden efter offentlighedslovens almindelige regler for så vidt angår de dokumenter, som indgår i sagen (...)'.

Det er i Kulturministeriets udtalelser i sagen anført, at kronprinsen er valgt ind som medlem af IOC i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for regeringen.

3. I udtalelsen af 9. maj 2017 er det anført, at begrebet 'statsstyret' i relation til offentlighedsloven må forstås i overensstemmelse med den almindelige opfattelse i statsretlig litteratur.

Det er Kulturministeriets vurdering, at den styreform, der er fastlagt i grundloven, bevirker, at i alle sager, hvor regeringen har eller kan få en politisk holdning til et eller flere spørgsmål, kan regenten ikke handle uden ministerkontrasignatur eller en ministers medvirken. Dokumenter udvekslet med henblik på at sikre, at regenten er orienteret herom, bør derfor anses for interne og dermed undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

I udtalelsen af 9. maj 2017 er det også anført, at i de tilfælde, hvor det vurderes at være nødvendigt at orientere kongehuset om regeringens politik på et givent område – herunder områder med berøring til kronprinsens virke i IOC – sker det med henblik på at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender. Muligheden for, at regeringen kan yde kvalificeret og fortrolig rådgivning, medvirker til, at medlemmerne af kongehuset på en hensigtsmæssig måde kan varetage deres funktion inden for statsstyret efter grundloven.

Udvekslingen af oplysninger sker således af hensyn til medlemmerne af kongehuset, både så de kan varetage deres funktion som led i statsstyret inden for rammerne af grundloven, men også så de sættes i stand til of-

fentligt at kunne give udtryk for deres personlige holdninger til emner, der ikke er eller kan forventes at blive politiske anliggender.

Det er på den baggrund Kulturministeriets opfattelse, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik – uanset om politikken er fast defineret, om der f.eks. er tale om en sag, som regeringen har en løsere holdning til, eller om en sag under aktuel udvikling – bør anses for at ske som led i statsstyret, idet udvekslingen har til formål at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender.

4. Kulturministeriet har således anført som sin opfattelse, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik bør anses for at ske som led i statsstyret, og at dette også er tilfældet, når der udveksles oplysninger om regeringens politik i forbindelse med kronprinsens virke i IOC. Dette uanset, at det i Kulturministeriets udtalelser i sagen er anført, at kronprinsen er valgt ind som medlem af IOC i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for regeringen.

5. Jeg beder venligst Justitsministeriet om at redegøre for, om Justitsministeriet er enig i, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik bør anses for at ske som led i statsstyret.

Herunder beder jeg om at få oplyst, om Justitsministeriet – i givet fald – er enig i, at dette også gælder, hvor et medlem af kongehuset bliver orienteret i tilfælde, hvor medlemmet af kongehuset ikke skal bruge orienteringen i forbindelse med opgaver som medlem af kongehuset, men i sin personlige egenskab. Spørgsmålet er således på dette punkt bl.a., om et medlem af kongehuset i en sådan situation kan siges at handle som led i statsstyret.

Jeg beder i givet fald Justitsministeriet om at redegøre nærmere for det retlige grundlag for dette synspunkt.

Jeg bemærker, at de eksempler på handlinger mv., der i den statsretlige litteratur, som er omtalt i udtalelsen af 9. maj 2017, antages at ske som 'led i statsstyret', alle umiddelbart ses at være handlinger mv., hvor regenten handler i sin egenskab af regent."

Jeg modtog herefter en udtalelse af 14. september 2017 fra Justitsministeriet, hvor bl.a. følgende var anført:

”2. Ombudsmandens henvendelse vedrører som nævnt Kulturministeriets udtalelse af 9. maj 2017. I udtalelsen anfører Kulturministeriet, at det er ministeriets opfattelse, at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik bør anses for at ske som led i statsstyret, og at dokumenter udvekslet i den sammenhæng derfor må betragtes som interne i offentlighedslovens forstand.

Kulturministeriet redegør i udtalelsen nærmere for baggrunden for denne retsopfattelse.

Justitsministeriet kan oplyse, at Kulturministeriets udtalelse af 9. maj 2017, som det også fremgår af udtalelsen, er afgivet efter drøftelser med Justitsministeriet og Statsministeriet.

Således er bl.a. den i udtalelsen anførte vurdering – at enhver udveksling af oplysninger mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik bør anses for at ske som led i statsstyret – drøftet med Justitsministeriet.

Justitsministeriet kan derfor – for så vidt angår det første af ombudsmandens spørgsmål – henholde sig til udtalelsen af 9. maj 2017, hvoraf det også fremgår, at vurderingen dog beror på en fortolkning, og at der er argumenter for og imod vurderingen.

3. Ombudsmanden anmoder som nævnt Justitsministeriet om at redegøre nærmere for det retlige grundlag for synspunktet.

Justitsministeriet skal i den forbindelse oplyse, at den retsopfattelse, der er udtrykt i Kulturministeriets udtalelse, hvorefter dokumenter, der er udvekslet mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik, må anses for interne, bygger på en fortolkning af offentlighedsloven.

Som det også fremgår af Kulturministeriets udtalelse, er det almindeligt antaget, at regenten og den forvaltningsmyndighed, der behandler en sag, i tilfælde, hvor regenten deltager i statsstyret, må anses for en myndighed, og at brevvekslingen mellem regeringen og kongehuset i sådanne tilfælde betragtes som intern. Denne opfattelse er således bl.a. udtrykkeligt lagt til grund i forarbejderne til offentlighedsloven. Endvidereses opfattelsen lagt til grund af Folketingets Ombudsmand i f.eks. Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB1997.293 om en anmodning om aktindsigt i dronningens nytårstale.

Dokumenter, der udveksles som led i regentens private forhold uden forbindelse til statsstyret, må derimod betragtes som eksterne og er som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Som eksempler fra praksis herpå

nævnes i Kulturministeriets udtalelse af 9. maj 2017 sager om ordenstilldelinger og momsrefusion.

Der ses imidlertid ikke i forarbejderne til offentlighedsloven eller i praksis at være taget stilling til, om korrespondance mellem regenten (kongehuset) og regeringen *om regeringens politik*, der ikke konkret er udvekslet i forbindelse med en sag, hvor regenten varetager opgaver som led i statsstyret (herefter tjenstlige funktioner), kan anses for at finde sted som led i kongehusets deltagelse i statsstyret. Det bemærkes i den forbindelse, at det i dag er jævnlige forekommende, at der opstår behov for, at regeringen orienterer regenten (kongehuset) efter omstændighederne ganske indgående om sådanne politiske spørgsmål, som ofte kan være ganske komplicerede, for at sikre, at regenten (kongehuset) er i stand til at agere neutralt i forhold hertil, uden at der kan peges på, at orienteringen sker med sigte på en for regenten (kongehuset) konkret tjenstlig funktion.

Kulturministeriets udtalelse bygger på den opfattelse, at korrespondance af den nævnte karakter må anses for at finde sted som led i statsstyret. Udtalelsen bygger herved på den opfattelse, at de hensyn, der ligger bag, at dokumenter udvekslet mellem kongehuset og regeringen anses for interne, hvor udvekslingen sker som led i kongehusets varetagelse af tjenstlige funktioner, taler for i alle tilfælde at anse udveksling af dokumenter mellem kongehuset og regeringen af korrespondance om regeringens politik for intern. Formålet med udvekslingen er således det samme i alle tilfælde: At sikre, at kongehuset har den nødvendige information til at kunne agere neutralt i forhold til politiske anliggender inden for rammerne af grundloven (jf. pkt. 4 nedenfor). Endelig bygger udtalelsen på den opfattelse, at kongehusets stilling i den danske styreform taler herfor.

I udtalelsen af 9. maj 2017 konkluderes på den baggrund, at enhver udveksling af dokumenter mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik bør anses for intern i relation til aktindsigt.

4. For så vidt angår ombudsmandens spørgsmål om, hvorvidt denne vurdering også omfatter tilfælde, hvor et medlem af kongehuset ikke skal bruge orienteringen om regeringens politik i forbindelse med opgaver som medlem af kongehuset, men i sin personlige egenskab, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Som det er anført af Kulturministeriet, er formålet med informationsudveksling mellem kongehuset og regeringen om regeringens politik at sikre, at kongehuset har den information, der gør, at kongehuset inden for rammerne af den danske styreform, som er fastlagt i grundloven, kan agere neutralt i forhold til politiske anliggender. I den forbindelse varetager

ges både hensynet til at sikre, at kongehusets medlemmer kan varetage deres funktioner som led i statsstyret inden for rammerne af grundloven, og til at sikre, at de er bekendt med det frirum, som medlemmer af kongehuset har til f.eks. offentligt at give udtryk for deres personlige holdning til emner uden politisk karakter.

Udtalelsen af 9. maj 2017 bygger på den opfattelse, at det ikke bør anses for afgørende for bedømmelsen af informationsudvekslingen i forhold til offentlighedslovens regler, om informationsudvekslingen om regeringens politik konkret sker i anledning af, at et medlem af kongehuset agerer i det, der kan betegnes vedkommendes personlige egenskab eller varetager en såkaldt tjenstlig opgave, f.eks. officielle besøg.

Denne opfattelse støttes af, at der, også hvor medlemmer af kongehuset agerer i deres personlige egenskab, kan opstå politiske spørgsmål, som regeringen har eller kunne få en holdning til. I sådanne situationer bør kongehuset henset til rollefordelingen i det danske statsstyre, uanset den konkrete ramme, være informeret om relevante politiske emner, og regeringens holdning hertil. Informationsudvekslingen medvirker således til at sikre, at medlemmerne af kongehuset kan tage højde for sådanne politiske spørgsmål i deres ageren.

Informationsudvekslingen i sådanne situationer har dermed heller ikke som sådan til formål at bistå medlemmerne af kongehuset med at varetage deres personlige anliggender. Informationsudvekslingen har derimod til formål at bidrage til, at medlemmerne af kongehuset agerer i overensstemmelse med de statsretlige rammer for deres virke, herunder at sikre, at kongehuset er orienteret om, hvornår kongehusets medlemmers handlinger kan få politisk betydning og dermed gå ud over grænserne for det frirum, de har til at agere i deres personlige egenskab.

Uanset om de informationer om regeringens politik, kongehuset modtager fra regeringen, konkret bruges og udveksles i sammenhæng med situationer, hvor et medlem af kongehuset agerer i sin personlige egenskab, er formålet med udvekslingen således at sikre kongehusets neutralitet i forhold til politiske anliggender.

Informationsudvekslingen mellem regeringen og kongehuset om regeringens politik medvirker således til at sikre, at medlemmerne af kongehuset på en hensigtsmæssig måde kan varetage deres funktion inden for statsstyret efter grundloven – uanset, om den sker i forbindelse med kongehusets varetagelse af tjenstlige funktioner eller i forbindelse med andre anliggender, hvor der vurderes at kunne opstå spørgsmål af politisk betydning.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Dette taler for, at også korrespondance mellem regeringen og et medlem af kongehuset *om regeringens politik*, der finder sted i forbindelse med medlemmets ageren i sin personlige egenskab, kan anses for at finde sted som led i statsstyret og dermed for intern korrespondance i offentlighedslovens forstand.

5. Justitsministeriet skal for en god ordens skyld bemærke, at Justitsministeriets udtalelse har været drøftet med Statsministeriet og Kulturministeriet.”

Jeg sendte dig den 25. september 2017 en kopi af Justitsministeriets udtalelse, således at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Du skrev den 5. oktober 2017 til mig, at du ikke havde yderligere bemærkninger.

Den 16. oktober 2017 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.

Den 13. december 2017 skrev jeg til dig, at det desværre endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle din sag.

Efter en gennemgang af sagen sendte jeg den 2. februar 2018 et udkast til udtalelse til Kulturministeriet og Justitsministeriet med henblik på, at ministerierne kunne komme med deres eventuelle bemærkninger, inden jeg afgav en endelig udtalelse.

Det fremgik af udkastet, at det var min opfattelse, at brevvekslingen mellem Kulturministeriet og kongehuset ikke skete som led i statsstyret, og at Kulturministeriet og kongehuset derfor ikke kunne betragtes som én og samme myndighed.

De omhandlede dokumenter var derfor ikke interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og kunne således ikke undtages fra retten til aktindsigt efter denne bestemmelse.

Der var på den baggrund ret til aktindsigt i dokumenterne, medmindre de kunne undtages i medfør af andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Det fremgik også af udkastet, at jeg var indstillet på at henstille til Kulturministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg havde anført i mit udkast – over for dig træffe en ny afgørelse om aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg orienterede dig den 2. februar 2018 om, at jeg havde sendt udkastet til udtalelse til Kulturministeriet og Justitsministeriet, og vedlagde samtidig en kopi heraf.

Den 9. april 2018 skrev Kulturministeriet til mig, at Kulturministeriet havde drøftet mit udkast til udtalelse med Justitsministeriet og Statsministeriet, og at Kulturministeriet herefter tog udkastet til udtalelse til efterretning. Kulturministeriet skrev herudover bl.a. følgende:

”Det bemærkes i den forbindelse, at Kulturministeriet forstår ombudsmandens udtalelse sådan, at den alene vedrører tilfælde som det foreliggende, hvor udvekslingen af dokumenter mellem regeringen og kongehuset konkret sker i en sammenhæng, hvor medlemmer af kongehuset agerer i det, der kan betegnes som deres personlige egenskab.

Kulturministeriet har i forlængelse af det anførte nu genoptaget sagen og vil på ny gennemgå de omhandlede dokumenter med henblik på at foretage en vurdering af, om dokumenterne og/eller oplysninger heri kan undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, herunder særligt § 33, nr. 5.

Kulturministeriet forventer at kunne færdigbehandle sagen og træffe afgørelse inden for ca. 4 uger. Ministeriets afgørelse vil i den forbindelse blive sendt til ombudsmanden til orientering.”