



## Aktindsigt i udtalelser, som biskopperne afgiver til brug for besvarelse af spørgsmål af generel karakter

---

*Udtalt, at kirkeministeriet ikke havde haft tilstrækkelig hjemmel til at afslå en forenings anmodning om aktindsigt med hensyn til udtalelser, som ministeriet havde indhentet fra biskopperne til brug for ministeriets besvarelse af en forespørgsel fra foreningen.*

FOB nr. 86.90

*Henstillet til kirkeministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.*

*(J. nr. 1986-743-79).*

En forening klagede over kirkeministeriets afslag på foreningens anmodning om aktindsigt med hensyn til de udtalelser, ministeriet havde indhentet fra biskopperne til brug for ministeriets besvarelse af en forespørgsel fra foreningen.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at foreningen i skrivelse af 17. januar 1975 til den daværende kirkeminister anmodede om besvarelse af nogle spørgsmål.

I skrivelse af 20. februar 1975 meddelte ministeriet, at de rejste spørgsmål - i forbindelse med tilsvarende spørgsmål fra anden side - ville blive gjort til genstand for principielle overvejelser i samråd med bl.a. biskopperne.

Ministeriet indhentede herefter udtalelser fra biskopperne over de rejste spørgsmål.

Af forskellige grunde, herunder at der ikke fandtes noget aktuelt (konkret) behov for en afklaring på daværende tidspunkt, stillede kirkeministeriet besvarelsen af spørgsmålene i bero.

I skrivelse af 1. juli 1985 til kirkeministeriet meddelte foreningen, at foreningen ikke havde fået svar på sine spørgsmål. Foreningen anmodede om, at det skete nu. Foreningen anmodede samtidig kirkeministeriet om besvarelse af yderligere et spørgsmål.

Efter at have indhentet fornyede udtalelser fra biskopperne besvarede kirkeministeriet i skrivelse af 13. februar 1986 foreningens spørgsmål.

I skrivelse af 28. februar 1986 anmodede foreningen kirkeministeriet om aktindsigt i biskoppernes udtalelser.

I en skrivelse af 19. marts 1986 til biskopperne meddelte kirkeministeriet, at ministeriet »i princippet« var betænkelig ved, at rådgivende udtalelser, som ministeriet modtog fra biskopperne, var undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Ministeriet ville nu tage dette spørgsmål op over for justitsministeriet. I det foreliggende tilfælde var der imidlertid »næppe særlig grund til at

modsatte sig aktindsigt«, og ministeriet ville derfor imødekomme ansøgningen, medmindre ministeriet hørte fra biskopperne en af de første dage.

Efter at have modtaget svar fra nogle af biskopperne, der modsatte sig aktindsigt, meddelte kirkeministeriet i skrivelse af 24. april 1986 foreningen - som foreløbigt svar på anmodningen om aktindsigt - at ministeriet anså det for betænkeligt at udlevere kopi af erklæringer, som ministeriet indhentede fra biskopperne til brug for ministeriets overvejelser i konkrete anliggender. Ministeriet ville optage forhandling med justitsministeriet om rækkevidden af bestemmelserne i offentlighedsloven i sådanne situationer.

I skrivelse af 22. maj 1986 afslog kirkeministeriet foreningens anmodning om aktindsigt. Ministeriet anførte følgende i skrivelsen:

»Biskopperne er kirkeministeriets rådgivere i spørgsmål af teologisk og kirke-  
lig karakter. Erklæringer, som biskopperne afgiver, må ministeriet anse for  
undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 5, nr. 4, (»brevveksling in-  
den for samme myndighed«), idet det for en tilfredsstillende varetagelse af  
biskoppernes rådgivende funktion må forudsættes, at udvekslede erklæringer  
betragtes som interne, jf. den nærmere uddybning heraf på s. 192-93 i be-  
tænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision...

Af principielle grunde må man derfor afslå foreningens anmodning om aktind-  
sigt.«

I en udtalelse af 4. juli 1986 til ombudsmanden anførte kirkeministeriet føl-  
gende:

» ...

Når ministeriet har nægtet landsforeningen aktindsigt med hensyn til de af  
biskopperne afgivne erklæringer, skyldes dette dels principielle grunde, dels  
at der ved ministeriets skrivelse af 13. februar 1986 er givet landsforeningen  
et så udtømmende svar på de rejste spørgsmål, som det vil være muligt at  
give på spørgsmål af så generel natur. Landsforeningens interesse i at blive  
gjort bekendt med biskoppernes erklæringer synes derfor ikke at have en så-  
dan vægt, at hensynet hertil efter ministeriets opfattelse kan begrunde, at man  
i det konkrete tilfælde tilsidesætter principielle betænkeligheder ved at gøre  
rådgivende erklæringer til brug for kirkeministerens afgørelse genstand for  
aktindsigt.

Som hjemmel for nægtelse af aktindsigt henvises til offentlighedslovens § 5,  
nr. 4, der undtager brevveksling inden for samme myndighed fra offentlighed.

Biskopperne er rådgivende for kirkeministeren med hensyn til afgørelser, der  
forudsætter kirkelig teologisk viden, jfr. Danske Lov 2-1717. Organisatorisk er  
biskopperne kirkeministerens eneste rådgivere i disse spørgsmål, og der er  
derfor ikke i kirkeministeriets departement ansat medarbejdere med teologi-  
ske forkundskaber. Der er således tale om en direkte rådgivning fra biskop-  
perne til ministeren, og som sådan må den være undtaget fra offentlighed ef-  
ter princippet i lovens § 5, nr. 4. Kirkeministerens administration af folkekir-  
kens forhold ville i modsat fald være vanskeliggjort på en måde, som offent-  
lighedsloven ikke har tilsigtet.

Kirkeministeriets opfattelse synes overensstemmende med den redegørelse  
for rækkevidden af § 5, nr. 4, som er indeholdt i betænkning nr. 857/1978 om  
offentlighedslovens revision, s. 192-93.

Sagen har ikke herfra været forelagt justitsministeriet, men har været drøftet uformelt med ministeriet.

...«

Ombudsmanden udtalte herefter følgende i en skrivelse til foreningen:  
»Afgørende for anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, er, at dokumenterne udveksles inden for »samme myndighed«.

Hovedspørgsmålet i denne sag er for så vidt, om biskopperne og kirkeministeriet udgør dele af samme myndighed i offentlighedslovens forstand, eller om der er tale om forskellige myndigheder, på den ene side kirkeministeren/kirkeministeriet og på den anden side de enkelte biskopper.

Jeg mener ikke, at der kan være tvivl om, at svaret i almindelighed må være, at biskopperne i relation til kirkeministeriet betragtes som selvstændige myndigheder. Jeg bemærker herved, at det er fast antaget i praksis efter offentlighedsloven, at udgangspunktet ved fortolkningen af udtrykket »samme myndighed« i offentlighedslovens § 5, nr. 4, er, at denne karakteristik skal kunne opnås på grundlag af en *generel* bedømmelse af forholdet mellem de pågældende administrative enheder ud fra overvejende organisatoriske synspunkter. En sådan generelt præget helhedsbedømmelse af forholdet mellem biskopper og kirkeministerium kan efter min mening ikke føre til andet resultat, end at der er tale om forskellige myndigheder.

Det er imidlertid samtidig i praksis antaget, at det nævnte udgangspunkt for fortolkningen må suppleres af et såkaldt funktionelt kriterium, hvorefter der - uanset at der generelt set er tale om selvstændige myndigheder - efter omstændighederne kan gøres undtagelse for tilfælde, hvor varetagelsen af organernes indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter organerne imellem betragtes som interne. Hovedeksemplet herpå er tilfælde, hvor et organ varetager sekretariatsfunktioner i forhold til et andet organ, men det er antaget, at også andre former for internt præget samarbejde mellem forskellige myndigheder kan begrunde en fravigelse af udgangspunktet. Jeg henviser i øvrigt til omtalen af praksis i betænkning om offentlighedslovens revision 1978, s. 188ff.

I den nye offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985, der træder i kraft den 1. januar 1987, er undtagelsen, for så vidt angår brevveksling inden for samme myndighed, videreført (§ 7, nr 2). I tilknytning hertil er gjort en særskilt undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed (§ 10, nr. 4). Derimod er en undtagelse, for så vidt angår andre former for internt præget samarbejde, som fandtes i et tidligere lovforslag udarbejdet af justitsministeriet, ikke fastholdt i det lovforslag, som danner grundlag for den vedtagne lov.

Jeg forstår det kirkeministeriet har anført i udtalelsen til mig således, at ministeriet i og for sig er enig i, at biskopperne i almindelighed må opfattes som selvstændige myndigheder i forhold til ministeriet, men at aktindsigten i det foreliggende tilfælde drejer sig om en særlig rådgivningsfunktion over for kirkeministeren, jfr. Danske lov 2-17-17, hvor det må være forudsat, at en eventuel dokumentudveksling betragtes som intern.

Der er efter min opfattelse ikke i den gældende offentlighedslov, i forarbejderne hertil - eller i den omtalte praksis vedrørende anvendelse af et supplerende funktionelt kriterium for fortolkningen af udtrykket »samme myndighed« - tilstrækkeligt belæg for denne antagelse.

Jeg bemærker herved, at kirkeministeriets standpunkt - hvorefter det synes at være afgørende, at der er tale om »direkte rådgivning ... til ministeren«, fra myndigheder (biskopperne), der i øvrigt må betragtes som selvstændige i offentlighedslovens forstand - indebærer en efter omstændighederne meget vidtrækkende fravigelse af lovens hovedprincip om, at brevveksling mellem forvaltningsmyndigheder bør være underkastet offentlighed.

Jeg må herefter være af den opfattelse, at kirkeministeriet ikke har haft tilstrækkelig hjemmel i bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 4, til at afslå foreningens begæring om aktindsigt med hensyn til de af biskopperne afgivne udtalelser.

Jeg har gjort kirkeministeriet bekendt med min opfattelse og på den baggrund henstillet til kirkeministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.

Jeg har udbedt mig underretning om ministeriets fornyede afgørelse.

...«

I skrivelse af 17. marts 1987 underrettede kirkeministeriet mig om, at ministeriet, efter at sagen havde været forelagt justitsministeriet med henblik på en generel afklaring af adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven i erklæringer fra biskopperne til kirkeministeriet, på det herefter foreliggende grundlag havde truffet beslutning om at give Landsforeningen for bøsser og lesbiske aktindsigt i de omtalte erklæringer.

Jeg meddelte herefter kirkeministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.