

JUSTITSMINISTERIET  
Lovafdelingen  
SLOTSHOLMSGADE 10  
1216 KØBENHAVN K.  
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

Den 18 NOV. 1996

Kirkeministeriet  
Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K

Kirkeministeriet har i en sag anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt kirkegårdsprotokoller og kort over kirkegårde er undergivet aktindsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen.

Justitsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

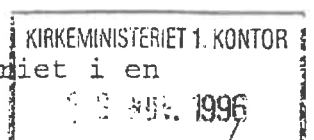
1. Efter den kirkelige lovgivning er det i almindelighed menighedsrådene, der forestår administrationen af bl.a. folkekirkens kirkegårde.

Efter § 3 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 217 af 31. marts 1992, kan kirkeministeren tillade, at begravelsesvæsenet udskilles fra kirkens bestyrelse. Regler om begravelsesvæsenets bestyrelse fastsættes i så fald i en vedtægt, der godkendes af kirkeministeren.

Bestyrelsen af de selvejende kirkegårde (begravelsesvæsenet) varetages således af enten menighedsråd - eventuelt af et af flere menighedsråd nedsat fællesudvalg - eller af en særbestyrelse, således at det enten er kommunalbestyrelsen eller en blandet kirkelig-kommunal kommission, der varetager bestyrelsen af begravelsesvæsenet.

De nævnte myndigheder må alle anses for at være offentlige myndigheder, der som sådanne umiddelbart er omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Justitsministeriet i en



konkret sag har antaget, at Begravelsesvæsen er en del af den offentlige forvaltning. Om baggrunden herfor anførte Justitsministeriet bl.a.:

"4. Efter § 3 i lov nr. 218 af 23. april 1986 om bestyrelse og brug af Folkekirkens kirker m.m. kan kirkeministeren tillade, at begravelsesvæsenet udskilles fra kirkens bestyrelse. Regler om begravelsesvæsenets bestyrelse fastsættes i så fald i en vedtægt, der godkendes af kirkeministeren. Bestemmelsen blev første gang indsat i lov om kirkens bestyrelse i 1922, som § 7, stk. 3, der havde følgende ordlyd:

"Stk. 3. I København og Frederiksberg samt Købstæder med flere Sogne kan Begravelsesvæsenet med Ministeriets Samtykke udskilles fra Kirkens Bestyrelse og særlige Regler for Begravelsesvæsenets Bestyrelse gives i en af Ministeriet stadfæstet Vedtægt."

Bestemmelsen blev indsat under Folketingets behandling af lovforslaget efter nogen debat om, hvorvidt begravelsesvæsenet skulle være et rent kommunalt anliggende, jf. Rigsdagstidende 1921/22, Folketingets Forhandlinger, sp. 5267, 5298, 5241 ff og 5344-45. Der er intet i forarbejderne til bestemmelsen, som peger i retning af, at begravelsesvæsenet efter en eventuel udskillelse ikke skulle være en del af den offentlige forvaltning. Begravelsesvæsenets ordning på Frederiksberg er nærmere omtalt i Dansk Kirkeret (2. omarbejdede udgave, 1965) af August Roesen, side 251ff. Der er heller ikke her støtte for at antage, at begravelsesvæsenet skulle være en privat selvejende institution uden for den offentlige forvaltning.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Begravelsesvæsen må henregnes til den offentlige forvaltning ...".

2. Efter § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 454 af 11. juni 1992, skal der ved enhver kirkegård - uanset styrelsesform - være en af provsten autoriseret kirkegårdsprotokol samt et kort over kirkegården.

Kirkegårdsprotokollen skal føres i to eksemplarer, der ikke må opbevares samme sted, og den skal indeholde visse nærmere specificerede oplysninger, jf. § 26 i bekendtgørelse nr. 527 af 19. juni 1992 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Kortet over kirkegården, der godkendes af provstiudvalget, skal udfærdiges i 2 eksemplarer, der ikke må opbevares samme sted. På

kortet skal hver gravplads afmærkes med et nummer, jf. bekendtgørelsens § 27.

Protokol og kort skal forevises ved det årlige syn over kirkegården, jf. bekendtgørelsens § 28, stk. 1. Dette syn foretages som udgangspunkt af menighedsrådet, jf. lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 24. Mindst hvert 3. år deltager provsten og en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget, i det nævnte syn, jf. lovens § 26.

3. Offentlighedslovens § 4, stk. 1 har følgende ordlyd:

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

Adgangen til aktindsigt omfatter en sags dokumenter. Dette udtryk skal forstås i meget vid betydning. Udtrykket omfatter således foruden egentlige skriftstykker også andre aktstykker f.eks. tegninger, kort og fotografier, når de indgår i grundlaget for en sags behandling, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1992), side 99.

Efter Justitsministeriets opfattelse må kirkegårdsprotokoller og kort over kirkegårde anses for dokumenter, der er oprettet af kirkegårdsmyndighederne som led i deres administration af begravelsesvæsenet. På den baggrund må det antages, at det nævnte materiale er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven med de undtagelser, der følger af lovens §§ 7-14.

4. Offentlighedslovens § 7 er sålydende:

"§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.

....."

Denne bestemmelse skal sammenholdes med bestemmelsen om eks-

traheringspligt i offentlighedslovens § 11, hvoraf fremgår:

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

Stk. 2. ...."

Det må lægges til grund, at kirkegårdsprotokoller og kort over kirkegårde udfærdiges af kirkegårdsmyndighederne til brug for de pågældende myndigheders egen drift af kirkegården. Det pågældende materiale må derfor anses som internt arbejdsmateriale, medmindre det afgives til udenforstående, f.eks. til provsten i forbindelse med syn af de kirkegårde, der betyres af menighedsråd.

Uanset om protokol og kort ikke afgives til udenforstående og således bevarer sin interne karakter, fører bestemmelsen om ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 11 imidlertid til, at oplysningerne i dokumenterne skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Dette skyldes, at de oplysninger, protokol og kort indeholder, må antages at vedrøre faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for begravelsesvæsenets drift af kirkegårdene.

Det er derfor uden selvstændig praktisk betydning, om dokumenterne er interne, eller om de har mistet deres interne karakter. Oplysningerne i dokumenterne vil være undergivet aktindsigt, medmindre reglerne i offentlighedslovens §§ 12-14 fører til, at der kan gøres undtagelse fra retten til aktindsigt.

5. Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, svarer i hovedsagen til bestemmelsen i den tidligere gældende offentlighedslov (1970-loven) § 2, stk. 1, nr. 1. Dog skete der en vis indskrænkning af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen med vedtagelsen af den gældende offentlighedslov. Det anføres således i betænkning nr. 857/ 1978 om offentlighedslovens revision, side 280 f.:

"Udgangspunktet for angivelsen af, hvilke oplysninger

der bør kunne undtages af hensyn til beskyttelsen for privatlivets fred, må herefter navnlig søges i en vurdering af, hvorvidt oplysningerne må betegnes som "sensitive", dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Indholdet af denne standard kan naturligvis veksle fra tid til anden, men andre bestemmelser, der bygger på samme beskyttelses-hensyn (som f.eks. straffelovens § 264 b), vil kunne tillægges vejledende betydning for fortolkningen.

Herudover bør undtagelsesbestemmelsen også give mulighed for efter omstændighederne at hemmeligholde oplysninger, som vel ikke efter en almindelig vurdering opfattes som tilhørende privatlivet, men som enkeltpersoner har tilkendegivet, at de for deres vedkommende anser for fortrolige (f.eks. hemmelige telefonnumre). Det anførte er dog ikke ensbetydende med, at diskretionsforbehold nødvendigvis skal respekteres, men kun at en anmodning om, at visse oplysninger betragtes som fortrolige, må indgå i myndighedens afvejning af, om betingelserne for at anvende undtagelsesadgangen er opfyldt.

Som nævnt i afsnittet om gældende ret er det i hidtidig praksis antaget, at også oplysninger om enkeltpersoner af rent objektiv karakter, f. eks. oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, er omfattet af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Udvalget finder ikke, at denne praksis bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision, og foreslår for at markere denne begrænsning af undtagelsesbestemmelsens rækkevidde, at udtrykket "enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold" erstattes med udtrykket "enkeltpersoners *private, herunder økonomiske forhold*" (udkastets § 11, stk. 1, nr. 1).

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at undtagelsesadgangen bør være knyttet alene til en generel vurdering af oplysningernes karakter, uden at det bør tillægges betydning, om hemmeligholdelse efter en konkret vurdering kan anses for væsentlig. (Fremhævet her)."

Til belysning af rækkevidden af bestemmelsen i den tidligere gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, nr. 1 (og dermed i et vist omfang også til belysning af rækkevidden af den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1) kan henvises til det udkast til anordning om offentlighed i forvaltningen, som offentlighedskommissionen fremlagde i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen. Det fremgår af udkastets § 2, litra A:

"§ 2. Lovens § 1 kommer ikke til anvendelse i sager inden for følgende sagsområder, når sagerne vedrører enkeltpersoners forhold:

A. Justitsministeriet.

.....

8. Ligbrænding og særlig anbringelse af urner.

....."

6. Efter Justitsministeriets opfattelse må en oplysning om en nærmere angivet afdød persons anbringelse i en fællesgrav - dvs. en grav til kister og urner, der ikke ønskes nedsat i særskilt gravsted - anses for en oplysning om en enkeltpersons private forhold. En sådan oplysning må således antages at være undtaget fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Dette er ikke ensbetydende med, at oplysninger af den nævnte art i intet tilfælde må udleveres.

Er der tale om mindreårige afdøde, må det antages, at indehaveren af forældremyndigheden vil have ret til at få aktindsigt i de pågældende oplysninger, jf. herved offentlighedslovens § 4, stk. 2. I disse tilfælde vil kirkegårdsmyndigheden således have pligt til over for forældremyndighedsindehaveren at oplyse, hvor i fællesgravpladsen den afdøde mindreårige er anbragt.

Er bestemmelsen om anbringelse af en voksen afdød i en fællesgrav truffet af de efterladte, er det efter Justitsministeriets opfattelse nærliggende at antage, at de pågældende efterladte på samme måde vil have ret til aktindsigt i oplysningerne om, hvor i fællesgravstenen den afdøde er anbragt.

I andre tilfælde gælder, at kirkegårdsmyndigheden konkret må overveje, om de ønskede oplysninger kan meddeles ud fra princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Dette vil navnlig være relevant, hvis det er nære pårørende til den afdøde, der anmoder om de pågældende oplysninger. I sådanne tilfælde vil det næppe være i strid med bestemmelserne om tavshedspligt at udlevere oplysningerne, medmindre den afdøde har ønsket, at en sådan videregivelse ikke sker.