



Fyens Stiftstidende &  
Middelfart Venstreblad  
Redaktør Erik Staffeldt  
Algade 48  
5500 Middelfart

Dato: 19. februar 1998  
Kontor: 4. kommunekontor  
J. nr.: 1997/1220/445-1  
Sagsbeh.: SDL

I brev af 17. februar 1997 klagede Morgenposten Fyens Stiftstidende og Middelfart Venstreblad til Folketingets Ombudsmand over en udtalelse fra Tilsynsrådet for Fyns Amt vedrørende aktindsigt i en PC-diskette, der indgår i baggrundsmaterialet til Kommunedatas rapport "Borgernes syn på Middelfart Kommune".

Folketingets Ombudsmand sendte ved brev af 3. marts 1997 sagen til Indenrigsministeriet. Folketingets Ombudsmand anmodede om at modtage underretning om ministeriets svar til Dem.

Det fremgår af sagen, at Middelfart Kommune ved brev af 4. juni 1996 afslog Deres anmodning om aktindsigt i den nævnte diskette.

De indbragte herefter ved brev af 6. juni 1996 sagen for Tilsynsrådet for Fyns Amt. Tilsynsrådet anmodede Middelfart Kommune om en udtalelse om sagen.

Middelfart Kommune udtalte sig ved brev af 16. september 1996 om sagen. Af udtalelsen fremgik følgende:

"Middelfart kommune gennemførte i januar 1996 en generel borgerundersøgelse. Der blev udsendt spørgeskemaer til knap 2000 borgere med spørgsmål vedrørende alle væsentlige kommunale serviceopgaver m.v. (eksemplarer af spørgeskemaet vedlægges).

Som et tillæg til spørgeskemaet var vedlagt en "blå" side hvor borgerne kunne skrive eventuelle kommentarer til Middelfart kommune (eksemplarer vedlagt).

Borgerundersøgelsen blev gennemført i et samarbejde med Kommunedata. På grundlag af de returnerede spørgeskemaer, som borgerne sendte direkte til Kommunedata, udarbejdede Kommunedata en rapport over borgerundersøgelsens resultater (et eksemplar af rapporten "Borgernes syn på Middelfart kommune" vedlægges).

De udfyldte "blå" kommentarsider fik Middelfart kommune efterfølgende tilsendt fra Kommunedata, og administrationen har i den anledning udarbejdet et notat vedrørende borgernes kommentarer (kopi af notatet vedlagt).

Den 2. april 1996 afholdt borgmester Steen Dahlstrøm et pressemøde i anledning af borgerundersøgelsen. På pressemødet, hvor også Middelfart Venstreblad var tilstede, blev der udleveret eksemplarer af såvel spørgeskemaet som rapporten og administrationens notat vedr. borgernes kommentarer på "blå" kommentarside.

Udover rapporten, har Kommunedata fremsendt "Bidrag til analyserapport ---", hvori er angivet svarfordelinger på samtlige spørgsmål, hvor rapporten kun tager fat om væsentlige resultater af undersøgelsen (kopi af "Bilag til analyserapport..." vedlægges). Efter anmodning fremsendte Middelfart kommune den 9. maj 1996 et eksemplar af "Bilag til analyserapport---" til Middelfart Venstreblad.

Kommunedata har yderligere fremsendt en PC-diskette samt kodehæfte til Middelfart kommune. PC-disketten indeholder på et regneark samtlige afgivne svar på de enkelte spørgsmål i kodeform. Som eksempel kan angives, at hver gang der er sat kryds i feltet "Meget godt" til spørgsmål A1, er koden "1" indtastet på regnearket.

Det er ikke korrekt, at PC-diskettens indhold er udskrevet på papir som anført af redaktør Erik Staffeldt. PC-diskettens indhold er i sig selv intetsigende, da dataindholdet består af koder, der kræver en EDB-behandling for at få et brugbart materiale.

Formålet med PC-disketten er, at give Middelfart kommune *mulighed* for, at krydse forskellige svar anderledes end de er blevet krydset i Kommunedatas analyserapport, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelse af en selvstændig /anden rapport vedrørende borgerundersøgelsen, eller udarbejdelse af en rapport på et afgrænset serviceområde. Indtil videre har Middelfart kommune ikke gjort brug af PC-disketten.

Ved skrivelse af 31. maj 1996 (kopi vedlagt) anmoder redaktør Erik Staffeldt, Middelfart Venstreblad om aktindsigt i PC-disketten. Som det fremgår af anmodningen, indebærer denne, at kommunen skal stille arbejdskraft til rådighed for Middelfart Venstreblad i forbindelse med anvendelsen af PC-diskettens dataindhold.

Ved skrivelse af 4. juni 1996 (kopi medsendt klagen fra Erik Staffeldt) har Middelfart Kommune afvist redaktør Erik Staffeldts anmodning om aktindsigt i PC-disketten, med henvisning til § 5, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen.

Baggrunden for, at Middelfart kommune ikke har imødekommet anmodningen om aktindsigt i PC-disketten er, at PC-diskettens dataindhold (i kodeform) efter Middelfart kommunes opfattelse ikke er omfattet af offentlighedslovens krav om adgang til aktindsigt.

PC-diskettens dataindhold er efter Middelfart Kommunes opfattelse *ikke et dokument*, der indgår i sagen, da disketten alene indeholder en lang række data, der i sig selv er intetsigende. PC-diskettens dataindhold er derimod et redskab til at *fremstille dokumenter* der kan indgå i sagsbehandlingen.

Først i det øjeblik PC-diskettens dataindhold er anvendt til fremstilling af dokumenter, der kan indgå i sagsbehandlingen – f.eks. et dokument med krydsning af forskellige svar – vil disse fremstillede dokumenter, efter Middelfart kommunes opfattelse, være omfattet af offentlighedslovens krav om retten til aktindsigt. Et eksempel på et sådant dokument er Kommunedata's analyserapport "Borgernes syn på Middelfart kommune".

På dette grundlag skal Middelfart kommunes Byråd fastholde, at Middelfart Venstreblad v/redaktør Erik Staffeldt ikke har adgang til aktindsigt i PC-disketten, med henvisning til §§ 4 og 5 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Middelfart kommunes Byråd skal endvidere udtale, at det næppe har været offentlighedslovens intentioner, at en kommune skal stille arbejdskraft til rådighed for pressen med henblik på fremstilling af dokumenter, som alene anvendes af pressen. "

Ved brev af 17. oktober 1996 afgav Tilsynsrådet for Fyns Amt udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Efter tilsynsrådets opfattelse kan disketten ikke betragtes som et selvstændigt dokument, der er indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling, da indholdet af disketten er af en sådan karakter, at det ikke umiddelbart kan benyttes i sagsbehandlingen, men skal undergives bearbejdning for at kunne anvendes. Tilsynsrådet er derfor enig med byrådet i, at disketten ikke er et dokument i offentlighedslovens forstand og således ikke er omfattet af retten til aktindsigt.”

Efter at Tilsynsrådet for Fyns Amt havde afvist en anmodning fra Dem om at overveje sagen på ny, indbragte De ved brev af 17. februar 1997 sagen for Folketingets Ombudsmand. De anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Efter rapportens offentliggørelse har Kommunedata med kommunens indforståelse udført en enkelt beregning på spørgsmålet vedr. bibliotek, "krydset" med spørgsmålet om politisk tilhørsforhold. Så man har i princippet været imødekommende - ind til en grænse, hvor man altså ønskede yderligere oplysning unddraget offentligheden.

Borgerundersøgelsen - altså hele materialet fra Kommunedata - er af så væsentlig offentlig interesse, at det tjener informationsfriheden, at det gøres offentligt tilgængeligt, da respondenter og skatteydere bør have adgang til det materiale, der indsamles for skattekroneerne.

Kommunen har - efter særlig anmodning - udleveret Kommunedatas spørgsmål og svarene herpå i form af "Bilag til analyserapport om borgernes syn på Middelfart Kommune". Mens selve diskett materialet unddrages offentligheden.

Byrådet synes at se sig i stand til at bedømme, at jeg som anmoder om aktindsigt kan forstå, hvad disketten indeholder, en subjektiv bedømmelse, som ligger hinsides offentlighedslovens område, og som jeg beder Ombudsmanden om muligt tage selvstændig stilling til.

Endelig burde den sidste sætning i byrådets udtalelse af 16. september f.å. påkalde sig en vurdering fra Ombudsmanden, idet den synes at hvile på en fejlagtig antagelse om, at offentlighedsloven alene er givet at hensyn til "pressen".”

Efter Folketingets Ombudsmands oversendelse af sagen til Indenrigsministeriet anmodede ministeriet i brev af 18. marts 1997 Tilsynsrådet for Fyns Amt om en udtalelse om sagen.

Tilsynsrådet udtalte ved brev af 4. april 1997 til Indenrigsministeriet bl.a. følgende:

”Tilsynsrådet kan henholde sig til udtalelse af 17. oktober 1996. Efter tilsynsrådets opfattelse kan en diskette være et dokument i offentlighedslovens forstand. Som det fremgår af udtalelsen, har tilsynsrådet imidlertid fundet, at den i sagen omhandlede diskette som alene indeholdende koder ikke kan betragtes som et selvstændigt dokument i offentlighedslovens forstand”

Indenrigsministeriet fremsendte ved brev af 30. maj 1997 tilsynsrådets udtalelse til Dem med henblik på, at De kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil.

I den anledning anførte De ved brev af 2. juni 1997 til Indenrigsministeriet bl.a. følgende:

"Kommunedata oplyste og bekræftede i dag telefonisk overfor mig, at disketten ikke alene indeholder koder men også tal, indsamlet i forbindelse med undersøgelsen. Ved hjælp af diskettens koder og tal-materiale er det muligt at "krydse" svar-oplysninger fra bestemte spørgsmål med andre nærmere bestemte spørgsmål. F.eks. tilfredshed med kommunal service "krydset" med alder på respondenter eller politisk tilhørsforhold. Rapporten dækker på baggrund af bilagsmaterialet et udvalgt område af undersøgelsen, mens mit ærinde er at få adgang til, efter offentlighedsloven - de svar, som ikke umiddelbart er udvalgt...

Diskettens indhold er altså det hele basale og centrale baggrundsmateriale for rapporten om "Borgernes syn på Middelfart Kommune", som næppe kan betegnes som andet end et selvstændigt dokument i offentlighedslovens forstand, der har været undergivet administrativ sagsbehandling alene derved, at man har lagt det til grund for rapport og bilag hertil, og derved, at man har vurderet, om det kan offentliggøres."

Indenrigsministeriet anmodede på baggrund heraf ved brev af 13. juni 1997 Tilsynsrådet for Fyns Amt om en supplerende udtalelse om sagen.

Tilsynsrådet for Fyns Amt anmodede i den anledning Middelfart Kommune om en fornyet udtalelse om sagen.

Ved brev af 4. august 1997 til Tilsynsrådet for Fyns Amt udtalte Middelfart Kommune bl.a. følgende:

"Uanset at diskettens indhold er baggrundsmaterialet for den af Kommunedata udarbejdede rapport, er det fortsat Byrådets opfattelse, at disketten i sig selv ikke er et dokument der indgår i sagen, men alene et redskab til fremstilling af dokumenter.

Foreløbig er rapporten det eneste fremstillede dokument der har været undergivet sagsbehandling i administration og byråd. Byrådet og administrationen har således ikke p.t. gjort brug af disketteindholdet til fremstilling af andre dokumenter.

Den omstændighed, at Middelfart Venstreblad - via Kommunedata - har fået fremstillet et særskilt dokument (krydsning af svar vedr. bibliotek og politisk tilhørsforhold), ændrer ikke byrådets opfattelse af sagen. Fik Middelfart Venstreblad udleveret disketten, ville Middelfart Venstreblad således kunne fremstille dokumenter, indeholdende oplysninger som vil være ukendt af den kommunale administration og/eller byrådet. Dette har næppe været formålet med offentlighedslovens aktindsigtsregler."

Med henvisning til samtlige oplysninger i sagen, henholdt Tilsynsrådet for Fyns Amt i brev af 18. februar 1997 til Indenrigsministeriet sig til rådets udtalelser af 17. oktober 1996 og 4. april 1997.

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd - fører tilsyn med, at amtskommunerne og kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 47 og § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Tilsynsmyndighederne kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

§ 4, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 504 af 30. juni 1993) er sålydende:

”§ 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.”

Retten til aktindsigt efter § 4, stk. 1, gælder alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med den virksomhed, der udøves af myndigheden.

Efter § 5, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten.

Ifølge § 5, stk. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

I den foreliggende sag har Middelfart Kommune anført, at disketten ikke er et dokument, der indgår i sagen, og derfor ikke omfattes af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

Adgangen til aktindsigt omfatter en sags dokumenter. Dette udtryk – dokumenter - forstås i meget vid betydning. F.eks. kan modeller, lydånd, film, videoptagelser og lignende være omfattet af dokumentbegrebet.

Retten til aktindsigt gælder ligeledes, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares en skrivelse f.eks. ikke i papirform, må myndigheden gøre skrivelserne teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved, at den pågældende får adgang til et skærm billede i forbindelse med aktindsigt på stedet. Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent faktisk opbevares på en sådan måde, at myndigheden har rådighed over den.

Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1992, s. 99 f.

Det, at der i nærværende tilfælde er tale om en diskette, kan således ikke i sig selv føre til, at Middelfart Kommune kan undtage dokumentet fra aktindsigt.

Det anføres af Middelfart Kommune, at disketten kan undtages fra aktindsigt, idet diskettens indhold i sig selv er intetsigende, da dataindholdet består af koder, der kræver edb-behandling for at få et brugbart materiale.

En sådan anvendelse af offentlighedsloven § 4 finder Indenrigsministeriet ikke, at der hverken i bestemmelsens ordlyd eller i forarbejderne er belæg for. At offentlighedslovens § 4 ikke giver Middelfart Kommune pligt til efter anmodning at foretage edb-behandling af disketten, har ikke betydning i denne sammenhæng.

Indenrigsministeriet finder således ikke, at spørgsmålet om, hvorvidt det dokument, der meddeles aktindsigt i, er umiddelbart forståeligt eller anvendeligt for den, der har begæret aktindsigt, har betydning for vurderingen af, om en aktindsigtsbegæring skal imødekommes.

Det er imidlertid ikke ethvert dokument, der udarbejdes af eller indgår til en forvaltningsmyndighed, der er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. I tilfælde, hvor materialet tilvejebringes i andet øje med end administrativ sagsbehandling – f.eks., hvor fremstillingen af materialet er målet i sig selv, såsom produktion af undervisningsmaterialer, bøger, film, radio og TV-programmer o.s.v. – er materialet ikke omfattet

af offentlighedsloven. Den afgørende betingelse er således, om materialet tilvejebringes og opbevares af myndigheden som led i administrativ sagsbehandling.

Der henvises til Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen pkt. 20.

Om end fremstillingen af rapporten "Borgernes syn på Middelfart Kommune" formentlig har været et (del)mål i sig selv, må det materiale Middelfart Kommune er i besiddelse af vedrørende borgerundersøgelsen efter Indenrigsministeriets opfattelse antages at være omfattet af offentlighedsloven, da oplysninger fra borgerundersøgelsen er egnede til at indgå i kommunens løbende overvejelser om bl.a. serviceniveauet på de centrale kommunale serviceområder (trafik, erhverv og miljø, fritid og kultur, ældreområdet, børnepassning, skoleområdet samt administration) borgerundersøgelsen omhandler.

Middelfart Kommune anfører, at PC-diskettens indhold ikke indgik i kommunens sagsbehandling af borgerundersøgelsens resultater, idet kommunens behandling af sagen alene omfattede Kommunedatas rapport.

I betænkning om offentlighedslovens revision af 27. februar 1973 anføres bl.a. følgende vedrørende § 4:

"For det første må bestemmelsen – ligesom loven i almindelighed – antages at bygge på en forudsætning om, at dokumenter kun bliver undergivet aktindsigt efter loven, såfremt de modtages eller afsendes fra en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling. Med denne begrænsning af lovens rækkevidde har det navnlig været tanken at afskære aktindsigt med hensyn til dokumenter, der blot opbevares eller beforders af en forvaltningsmyndighed eller alene gøres til genstand for en teknisk bearbejdning af myndigheden. Det gælder således også for egentlige dokumenter, at de skal have karakter af aktstykker for at blive omfattet af loven...

At eksempelvis dokumenter, der af private indleveres til postbesørgelse hos postvæsnet, ikke bør være omfattet af loven er da efter også efter udvalgets opfattelse indlysende. Det samme gælder imidlertid ligeledes dokumenter, der af private indleveres til opbevaring i det offentlige arkiver m.v. – ofte med klausuler om hemmeligholdelse i en kortere eller længere årrække. Såfremt offentlighedsloven blev gjort anvendelig på private arkivalier, måtte det befrygtes, at indleveringen af sådanne dokumenter i en række tilfælde ville blive undladt til skade for navnlig forskningen. Heller ikke i tilfælde hvor dokumenter alene indleveres til forvaltningsmyndigheder med henblik på en teknisk eller anden dermed lige-stillet bearbejdning, såsom stempeling eller legalisering o.lign., bør de være undergivet aktindsigt."

Det fremgår af sagen, at formålet med disketten er at give Middelfart Kommune mulighed for at krydse forskellige svar anderledes, end de er blevet krydset i Kommunedatas analyserapport.

Da der i nærværende tilfælde ikke er tale om materiale, der blot er til opbevaring eller til teknisk bearbejdning, såsom stempeling og lignende, finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at materialet ikke er indgået til Middelfart Kommune som led i administrativ sagsbehandling.

Indenrigsministeriet finder således ikke, at offentlighedslovens § 4 forudsætter, at disketten konkret har været undergivet – aktiv – sagsbehandling, før den er omfattet af retten til aktindsigt.

Det kan endvidere tilføjes, at § 5, stk. 2, - som Middelfart Kommune tillige har henvist til - efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke finder anvendelse i nærværende tilfælde, idet der ikke er tale om oplysninger i registre eller andre systematiske fortegnelser, som er bestemmelses anvendelsesområde.

Indenrigsministeriet er således ikke enig i Tilsynsrådet for Fyns Amts udtalelse af 17. oktober 1996, idet Indenrigsministeriet finder, at den omhandlede diskette er et dokument, der er undergivet aktindsigt i medfør af § 4 i offentlighedsloven.

Ministeriet har derfor i dag anmodet Tilsynsrådet for Fyns Amt om på ny at tage stilling til Deres klage over

Middelfart Kommunes afslag på aktindsigt i PC-disketten. Ministeriet har endvidere anmodet om underretning om, hvad der videre sker i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Fyns Amt og Folketingets Ombudsmand.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

