



2016-57

## Dataudtræk fra vælgererklæringsystemet

*En journalist havde anmodet Social- og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) om at oplyse, hvor mange stillere partierne Dansk Samling, Danskernes Parti og De Nye Borgerlige havde fået på daværende tidspunkt.*

*Social- og Indenrigsministeriet gav afslag på aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringsystemet (offentlighedslovens § 11) og henviste til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet begrundede bl.a. afslaget med, at de omhandlede oplysninger ikke skulle kunne indgå som et element i forbindelse med statsministerens beslutning om fastsættelse af en valgdato. Endvidere begrundede ministeriet afslaget med, at hvis partierne løbende skulle stå offentligt til regnskab for fremdriften i deres indsamling af vælgererklæringer, ville det enkelte parti blive frataget den reelle rådighed over, hvornår partiet anmeldte sig som opstillingsberettiget. Ministeriet anførte også, at offentlighed omkring de omhandlede oplysninger ville være en utilsigtet konsekvens af digitaliseringen af processen om vælgererklæringer.*

*Det var samlet set ombudsmandens opfattelse, at Social- og Indenrigsministeriet ikke med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, på det foreliggende grundlag kunne undlade at give aktindsigt i form af et dataudtræk af de omhandlede oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11.*

*Ombudsmanden henstillede derfor til Økonomi- og Indenrigsministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som han havde anført – træffe en ny afgørelse om dataudtræk af de omhandlede oplysninger.*

*Ombudsmanden gjorde samtidig Økonomi- og Indenrigsministeriet opmærksom på, at hvis ministeriet mente, at det ikke var ønskeligt, at der var ret til aktindsigt i de omhandlede oplysninger, ville spørgsmålet kunne søges afklaret lovgivningsmæssigt, f.eks. i valglovgivningen.*

*Økonomi- og Indenrigsministeriet traf herefter en ny afgørelse om aktindsigt i form af dataudtræk.*

*(Sag nr. 16/03025)*

21. december 2016

Forvaltningsret

1124.9 – 11241.3

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad handler sagen om?

Du anmodede den 2. maj 2016 Social- og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) om at oplyse, hvor mange stillere partierne Dansk Samling, Danskernes Parti og De Nye Borgerlige havde fået på daværende tidspunkt.

Den 24. juni 2016 gav Social- og Indenrigsministeriet dig afslag på aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet (offentlighedslovens § 11, stk. 1, jf. § 33, nr. 5).

Ministeriet overvejede, om du kunne få dataudtrækket i form af meroffentlighed (offentlighedslovens § 14), men fandt ikke grundlag herfor.

Du har klaget til mig over afgørelsen.

Social- og Indenrigsministeriet har forstået din henvendelse som en anmodning om aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet (vælgererklæring.dk).

I Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 9. september 2016 har ministeriet redegjort nærmere for ministeriets adgang til de oplysninger, som du ønskede at få adgang til. Dette spørgsmål har jeg ikke forholdt mig til. Jeg har alene lagt til grund, at ministeriet rent faktisk har adgang til de pågældende oplysninger.

Social- og Indenrigsministeriet har anset vælgererklæring.dk for ministeriets database og omfattet af databasebegrebet i offentlighedslovens § 11. Ministeriet skulle derfor træffe afgørelse om retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11. Dette har jeg også lagt til grund i det følgende.

#### 2. Offentlighedslovens § 11

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.”

Ifølge Social- og Indenrigsministeriet vil et udtræk fra vælgererklæring.dk af, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier i systemet har indsamlet på et givent tidspunkt – dvs. bl.a. de oplysninger, som du ønskede – kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Du var derfor i medfør af offentlighedslovens § 11 som udgangspunkt berettiget til et dataudtræk af de omhandlede oplysninger.

Det følger imidlertid af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at retten til dataudtræk af oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses ved anonymisering eller lignende.

Dataudtræk efter offentlighedslovens § 11 skal således ske under iagttagelse af reglerne i §§ 19-35 om undtagelser fra retten til aktindsigt.

Det vil sige, at retten til dataudtræk som udgangspunkt ikke gælder oplysninger, der er omfattet af en af disse undtagelsesregler.

Spørgsmålet er herefter, om de pågældende oplysninger kan anses for omfattet af en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse er oplysningerne omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Jeg forholder mig derfor til denne bestemmelse.

### 3. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

#### 3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

I de specielle bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”(…) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i nr. 5 – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række 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.”

I de almindelige bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der i pkt. 3.4.3.3 anført bl.a. følgende:

”En begæring om aktindsigt kan – i almindelighed – kun afslås efter bestemmelserne i § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Dette indebærer, at aktindsigt (i almindelighed) kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.”

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 586 ff.

### 3.2. Social- og Indenrigsministeriets opfattelse

Social- og Indenrigsministeriet har i afgørelsen af 24. juni 2016 – og i en udtalelse af 9. september 2016 – redegjort nærmere for, hvorfor de omhandlede oplysninger efter ministeriets opfattelse kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Spørgsmålet om retten til aktindsigt i dataudtræk fra vælgererklæringssystemet giver efter ministeriets opfattelse først og fremmest anledning til at overveje hensynet til, at oplysningerne ikke skal kunne indgå som et element i forbindelse med statsministerens beslutning om fastsættelse af valgdatoen.

Statsministeren kan ifølge grundlovens § 32, stk. 2, til enhver tid udskrive nyvalg. I det omfang oplysninger om partiernes fremdrift med indsamling af vælgererklæringer er offentligt tilgængelige, vil der ikke være noget til hinder for, at statsministeren – hvis han eller hun måtte ønske det – inddrager overvejelser herom i sin beslutning.

Selv om nye partier først behøver at anmelde sig til ministeriet på 15.-dagen før valget, indebærer den såkaldte eftertænksomhedsperiode på 7 dage mellem vælgerens første støttetilkendegivelse og den efterfølgende afgivelse af en vælgererklæring, at partierne reelt er afskåret fra at indsamle flere vælgererklæringer, når valget udskrives.

Dette skyldes, at vælgerne ikke vil kunne nå at afgive erklæringerne inden 15.-dagen før valget – forudsat at valget udskrives med 20-22 dages varsel, som det normalt sker. Partiet vil skulle forlade sig på, at de vælgere, hvis e-mailadresse allerede er lagt ind i systemet ved valgets udskrivelse, skynder sig at afgive erklæring, når de får en "invitationsmail". Partiet vil ikke have mulighed for at hverve nye personer, som afgiver vælgererklæringer inden anmeldelsesfristens udløb.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at jo flere partier, der når at stille op, desto større er den potentielle risiko for "stemmespild". Overvejelser om risiko for stemmespild og om konkurrence mellem partierne kan efter ministeriets opfattelse ikke frakendes betydning som en faktor af interesse i forhold til valgudskrivelsen.

Hertil kommer, at det overblik over partiernes indsamlinger af vælgererklæringer, som det digitale vælgererklæringssystem har givet ministeriet mulighed for at danne, har været en utilsigtet konsekvens af digitaliseringen af den tidligere procedure.

Forud for etablering af vælgererklæring.dk havde partierne således hver især fuld råderet over alle oplysninger om, hvor langt de var kommet med indsam-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ling af vælgererklæringer. Partierne er ikke en del af den offentlige forvaltning og har ikke været forpligtet til at meddele indsigt heri.

Formålet med etablering af vælgererklæring.dk har alene været en digitalisering af processen. Det har således ikke været en tilsigtet eller italesat konsekvens af etableringen af systemet, at partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer fremover skulle være undergivet offentlighedens indsigt. Såvel Folketingets partier, der har stemt for reglerne om digitalisering af processen, som de partier, der arbejder på at blive opstillingsberettiget, vil efter ministeriets opfattelse kunne anføre at have haft en berettiget forventning om det modsatte.

Indsamlingen af vælgererklæringer er først og fremmest et anliggende mellem partierne og vælgerne. Først når partiet har indsamlet det nødvendige antal vælgererklæringer og indgiver partianmeldelse til ministeriet, bliver ministeriet bekendt med de enkelte vælgererklæringer. Og først fra samme tidspunkt bliver – i hvert fald efter den hidtidige procedure – offentligheden bekendt med partiets status som opstillingsberettiget.

Det er partierne selv, der afgør, hvornår de vil anmelde sig over for ministeriet.

Hvis partierne i offentligheden løbende skal stå til regnskab for fremdriften i deres indsamling af vælgererklæringer, fratages det enkelte parti imidlertid den reelle rådighed over, hvornår partiet anmelder sig til ministeriet som opstillingsberettiget, idet der vil være en forventning om, at det anmelder sig, så snart det opnår det krævede antal vælgererklæringer. Partiets mulighed for selv at "time" og forberede sin anmeldelse bliver dermed illusorisk, idet partiet ikke er herre over, hvornår den sidste af de krævede 20.109 vælgererklæringer bliver afgivet.

Partiet vil således på et ubelejligt tidspunkt – f.eks. midt i juleferien – kunne blive konfronteret af pressen med, at partiet nu er opstillingsberettiget. Et partis ønske om at vente med at indgive partianmeldelse kan i den forbindelse f.eks. være begrundet i hensynet til at have en partiorganisation på plads, at have valgt nogle mulige kandidater eller ordførere til at tegne partiet udadtil, eller at de relevante personer skal kunne være til stede for at svare på spørgsmål fra pressen.

Hensynet kan også være begrundet i at sikre sig så lang en gyldighedsperiode for partianmeldelsen som muligt. En partianmeldelse er gyldig indtil først kommende folketingsvalg, dog mindst 18 måneder.

Disse hensyn må efter ministeriets opfattelse anses for demokratisk legitime og væsentlige. Partiernes mulighed for at kunne indsamle deres vælgererklæ-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ringer i fred for offentligheden er med andre ord efter ministeriets opfattelse en væsentlig brik i den demokratiske proces.

På den baggrund er det samlet set ministeriets opfattelse, at en løbende adgang for offentligheden til oplysninger om partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer er både uønskelig af hensyn til beskyttelse af den demokratiske proces og utilsigtet fra lovgivers side, og en sådan adgang vil reelt være en ret til indblik i partiernes interne forhold.

Derfor mener ministeriet, at en begrænsning af retten til dataudtræk fra vælgererklæringssystemet er "nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" (offentlighedslovens § 33, nr. 5).

### 3.3. Min vurdering

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, er det forudsat, at bestemmelsen kun anvendes i begrænset omfang, og kun når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Endvidere finder bestemmelsen kun anvendelse, når der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade.

Bestemmelsen er med andre ord tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Social- og Indenrigsministeriet har som nævnt som begrundelse for afslaget på aktindsigt i form af dataudtræk bl.a. henvist til, at hvis partierne i offentligheden løbende skal stå til regnskab for fremdriften i deres indsamling af vælgererklæringer, fratages det enkelte parti den reelle rådighed over, hvornår partiet anmelder sig som opstillingsberettiget.

Hertil bemærker jeg, at partierne ikke vil blive frataget rådighed over anmeldelsestidspunktet. De vil fortsat selv afgøre, hvornår de vil anmelde sig over for ministeriet.

Jeg kan samtidig ikke afvise ministeriets synspunkt om, at det forhold, at offentligheden kan blive bekendt med partiernes status som opstillingsberettiget, kan indebære, at partierne kan blive underlagt et pres for at anmelde sig tidligere, end de ellers måtte ønske.

Der foreligger imidlertid ikke oplysninger – herunder f.eks. i form af udtalelser fra berørte partier – som nærmere kan understøtte en bedømmelse af, hvor stort et sådant pres ville kunne være, og hvor vanskeligt det ville kunne være for partierne at modstå det. Og som anført vil det i sidste ende altid være op til det pågældende parti selv at afgøre, hvornår man vil anmelde sig.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Under disse omstændigheder finder jeg ikke, at de hensyn, som ministeriet peger på, kan anses for underbygget på en sådan måde, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, kan anvendes.

Ministeriet har endvidere henvist til, at de omhandlede oplysninger ikke skal kunne indgå som et element i forbindelse med statsministerens beslutning om fastsættelse af valgdatoen.

Jeg kan ikke afvise, at hensyn af denne karakter ud fra principielle forfatningsretlige betragtninger kan tale for, at de omhandlede oplysninger ikke er undergivet aktindsigt. Jeg finder imidlertid, at der er tale om så overordnede spørgsmål vedrørende indholdet og rækkevidden af statsministerens prærogativ efter grundlovens § 32, stk. 2, at de i givet fald må afklares af lovgivningsmagten, og ikke i en sammenhæng som den foreliggende.

Endelig bemærker jeg, at det, som ministeriet har anført om, at offentlighed er en utilsigtet konsekvens af digitaliseringen af processen om vælgererklæringer, efter min opfattelse ikke i sig selv kan bevirke, at oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.

Det samme gælder det anførte om, at der efter ministeriets opfattelse ikke er afgørende hensyn i sagen, der taler for offentlighed. Det følger således af hovedreglen i offentlighedslovens § 7, stk. 1, at der er ret til aktindsigt, medmindre der er hjemmel til afslag i lovens undtagelsesbestemmelser.

Det er samlet set min opfattelse, at Social- og Indenrigsministeriet ikke med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, på det foreliggende grundlag kunne undlade at give aktindsigt i form af et dataudtræk af de omhandlede oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11.

Jeg har gjort Økonomi- og Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til Økonomi- og Indenrigsministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – træffe en ny afgørelse om dataudtræk af de omhandlede oplysninger.

I forlængelse heraf har jeg gjort Økonomi- og Indenrigsministeriet opmærksom på, at hvis ministeriet mener, at det ikke er ønskeligt, at der er ret til aktindsigt i de omhandlede oplysninger, vil spørgsmålet kunne søges afklaret lovgivningsmæssigt, f.eks. i valglovgivningen.



### 4. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

På baggrund af henstillingen til Økonomi- og Indenrigsministeriet om at genoptage sagen, jf. ovenfor i pkt. 3.3, har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

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

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

---

I forlængelse af min udtalelse genfremsatte A den 3. januar 2017 over for Økonomi- og Indenrigsministeriet sin anmodning om aktindsigt, som dog nu omfattede oplysninger om alle partier.

På den baggrund traf Økonomi- og Indenrigsministeriet den 9. januar 2017 en ny afgørelse om dataudtræk, hvorefter ministeriet fremsendte et dataudtræk foretaget den 9. januar 2017 vedrørende alle partier, der var oprettet i vælgererklæringssystemet.

For så vidt angik spørgsmålet om den fremadrettede adgang til aktindsigt i oplysninger fra vælgererklæringssystemet oplyste ministeriet, at overvejelserne om en mulig lovregulering af spørgsmålet endnu ikke var tilendebragt.

### Sagsfremstilling

Du anmodede den 2. maj 2016 Social- og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) om at oplyse, hvor mange stillere partierne Dansk Samling, Danskernes Parti og De Nye Borgerlige havde fået på daværende tidspunkt.

Social- og Indenrigsministeriet kvitterede den 4. maj 2016 for modtagelsen af din anmodning om aktindsigt og bemærkede samtidig, at anmodningen gav ministeriet anledning til principielle overvejelser om udlevering af oplysninger fra vælgererklæringssystemet. Ministeret forventede derfor at kunne besvare din anmodning senest med udgangen af uge 20.

Den 24. maj 2016 skrev ministeriet til dig, at det desværre endnu ikke havde været muligt for ministeriet at afslutte behandlingen af sagen. Sagen beroede fortsat på principielle overvejelser, og ministeriet forventede at kunne besvare din anmodning med udgangen af uge 23.

Den 16. juni 2016 skrev ministeriet til dig, at det desværre endnu ikke havde været muligt at afslutte de principielle overvejelser i sagen, og at ministeriet forventede at kunne besvare din anmodning med udgangen af juni måned.

Den 24. juni 2016 gav Social- og Indenrigsministeriet dig afslag på aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

”Social- og Indenrigsministeriet har forstået din henvendelse som en anmodning om aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet (vælgererklæring.dk), som Social- og Indenrigsministeriet er dataansvarligt for. I den forbindelse bemærkes, at ministeriet som et nødvendigt led i varetagelsen af ansvaret for vælgererklæringssystemet blandt andet har adgang til oplysninger om det samlede antal vælgererklæringer, som hvert parti har indsamlet i det digitale system.

Som Social- og Indenrigsministeriet har oplyst dig om, har sagen givet ministeriet anledning til principielle overvejelser om udlevering af oplysninger fra vælgererklæringssystemet. Ministeriet har nu afsluttet sine overvejelser.

Social- og Indenrigsministeriet giver afslag på aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet. Nedenfor uddybes og begrundes ministeriets afgørelse nærmere.

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, kan enhver forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggen-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

de oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af lovens §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Et udtræk af de oplysninger, du ønsker fra vælgererklæringsystemet, vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer som forudsat i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

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. Dette gælder også retten til aktindsigt i form af dataudtræk, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Offentlighedsloven har grundlæggende til formål at sikre åbenhed hos myndigheder m.v., blandt andet med henblik på at understøtte offentlighedens kontrol med forvaltningen og mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. offentlighedslovens § 1. I forhold til nærværende sag er der dels et hensyn i almindelighed til, at offentligheden kan få indsigt i offentlige myndigheders aktiviteter, og dels et hensyn til generel åbenhed om valghandlingen i bred forstand.

Over for offentlighedshensynet står i den konkrete sag navnlig følgende hensyn:

Det overblik over partiernes indsamlinger af vælgererklæringer, som det digitale vælgererklæringsystem har givet mulighed for at danne, har været en utilsigtet konsekvens af digitaliseringen af den tidligere procedure.

Forud for etablering af vælgererklæring.dk har partierne hver især haft fuld råderet over alle oplysninger om, hvor langt de var kommet med indsamling af vælgererklæringer. Partierne har ikke været forpligtet til at meddele nogen indsigt heri. Formålet med etablering af vælgererklæring.dk har alene været en digitalisering af processen. Det har således ikke været en tilsigtet eller italesat konsekvens af etableringen af systemet, at partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer fremover skulle være undergivet offentlighedens indsigt.

Indsamlingen af vælgererklæringer er først og fremmest et anliggende mellem partierne og vælgerne. Først når partiet har indsamlet det nødvendige antal vælgererklæringer og indgiver partianmeldelse til Social- og Indenrigsministeriet, bliver ministeriet bekendt med de enkelte væl-

gererklæringer og offentligheden bekendt med partiets status som opstillingsberettiget.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om digitalisering af proceduren for indsamling af vælgererklæringer (lovforslag nr. L 124, 2013-14), at partiet selv afgør, hvornår partiet vil anmelde sig over for Social- og Indenrigsministeriet.

Hvis partierne i offentligheden løbende skal stå til regnskab for fremdriften i deres indsamling af vælgererklæringer, fratages det enkelte parti imidlertid den reelle rådighed over, hvornår partiet anmelder sig til Social- og Indenrigsministeriet som opstillingsberettiget. Partiets mulighed for selv at bestemme tidspunktet for partianmeldelse bliver illusorisk, idet der vil være en forventning om, at partiet anmelder sig, netop når partiet opnår det krævede antal vælgererklæringer. Partiets mulighed for selv at bestemme tidspunktet for eller forberede sin anmeldelse forsvinder, idet partiet ikke selv er herre over, hvornår den sidste af de krævede 20.109 vælgererklæringer bliver afgivet. Det bemærkes, at et partis ønske om at vente med at indgive partianmeldelse f.eks. kan være begrundet i hensynet til at have en partiorganisation på plads, at have valgt nogle mulige kandidater eller ordførere til at tegne partiet udadtil, eller at de relevante personer skal kunne være til stede for at svare på spørgsmål fra Social- og Indenrigsministeriet eller pressen. Hensynet kan også være begrundet i at sikre sig så lang en gyldighedsperiode for partianmeldelsen som muligt. En partianmeldelse er gyldig indtil førstkommende folketingsvalg, dog mindst 18 måneder.

Disse er alle hensyn, som må anses for demokratisk legitime og væsentlige.

Hertil kommer, at offentlighed om partiernes status for indsamling af vælgererklæringer vil give adgang til oplysninger, som partierne berettiget eller uberettiget kan befrygte potentielt vil kunne påvirke en regeringsleders overvejelser om et fordelagtigt tidspunkt for at udskrive valg.

Partiernes mulighed for at kunne indsamle deres vælgererklæringer i fred for offentligheden er med andre ord efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse et væsentligt element i den demokratiske proces.

Der er således efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse stærke modsatrettede hensyn i sagen. Da en løbende adgang for offentligheden til oplysninger om partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer er både utilsigtet fra lovgivers side og uønskelig af hensyn til beskyttelse af den demokratiske proces, jf. ovenfor, er det imidlertid Social- og Indenrigsministeriets samlede vurdering, at en begrænsning af retten til

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

aktindsigt i form af dataudtræk fra vælgererklæringssystemet af de ovennævnte grunde er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, og at betingelserne i offentlighedslovens § 33, nr. 5, således er opfyldt.

Princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14 er indgået i Social- og Indenrigsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt i form af dataudtræk.

Social- og Indenrigsministeriet har imidlertid ikke fundet, at der er grundlag for at meddele aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet. Ministeriet har foretaget en afvejning af de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, over for den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

På den baggrund giver Social- og Indenrigsministeriet som nævnt afslag på at foretage dataudtræk fra vælgererklæring.dk.

For god ordens skyld kan det oplyses, at Social- og Indenrigsministeriets retsopfattelse også omfatter oplysninger om partiernes status på et givent tidspunkt, som måtte findes i dokumenter i ministeriets journalsystem m.v.”

Du klagede den 30. juni 2016 til mig over Social- og Indenrigsministeriets afgørelse af 24. juni 2016. Du anførte bl.a. følgende:

”Vælgererklæringer er blevet digitaliseret. Derfor vil jeg gerne vide, hvor mange vælgererklæringer de nye partier som eks. Nationalpartiet og De Nye Borgerlige har samlet sammen til dato. Retten til dataudtræk afhænger ikke af, om de enkelte myndigheder anser offentlighed som en tilsigtet konsekvens af et digitalt system. Anmodningen om dataudtræk handler ikke om de enkelte vælgererklæringer. Der er ikke overbevisende argumenter for, at offentlighed skulle betyde alvorlig skade på den demokratiske proces. Offentlighed om det aktuelle antal vælgererklæringer kan tværtimod ses som en styrkelse af den demokratiske proces. Ministeriet har ikke angivet stærke hensyn, der nødvendiggør hemmeligholdelse af udviklingen i registrerede vælgererklæringer.”

Jeg anmodede den 5. juli 2016 Social- og Indenrigsministeriet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 9. september 2016 har Social- og Indenrigsministeriet herefter anført bl.a. følgende:

”På baggrund af A’s klage til ombudsmanden har Social- og Indenrigsministeriet overvejet sagen på ny. Ministeriet har endvidere drøftet sagen med Justitsministeriet. Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke grundlag for at ændre sin afgørelse. Nedenfor følger ministeriets begrundelse herfor.

### **Social- og Indenrigsministeriets udtalelse:**

Indledningsvis bemærkes, at A’s (og de øvrige mediers) anmodning om aktindsigt har givet Social- og Indenrigsministeriet anledning til principielle overvejelser. Ministeriet havde ikke forud for A’s aktindsigtsanmodning haft anledning til at tage stilling til spørgsmålet og fandt, at sagen indeholdt stærke modsatrettede hensyn.

#### **1. Idriftsættelse af vælgererklæringsystemet**

Med hjemmel i folketingsvalglovens § 12, stk. 11, som indsat ved lov nr. 312 af 29. marts 2014, udstedte Social- og Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 13 af 7. januar 2016 om anvendelse af en digital løsning til brug for anmeldelse af nye partier og indsamling af vælgererklæringer (vælgererklæringsbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen indebærer, at indsamling af vælgererklæringer for partier, hvis partinavn er godkendt af Valgnævnet, fra den 12. januar 2016 skal ske ved brug af et digitalt system (vælgererklæring.dk). Ministeriet satte samme dag systemet i drift.

Før etableringen af vælgererklæring.dk havde Social- og Indenrigsministeriet ingen indsigt i, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier havde indsamlet, før partiet anmeldte sig til ministeriet og afleverede de fornødne ca. 20.000 indsamlede vælgererklæringer.

Med digitaliseringen af proceduren for indsamling af vælgererklæringer har Social- og Indenrigsministeriet imidlertid via sit systemansvar for vælgererklæring.dk nu i praksis adgang til løbende indsigt heri i form af oplysninger om antal afgivne vælgererklæringer og antal indtastede støttetilkendegivelser for hvert parti.

#### **2. Social- og Indenrigsministeriets adgang til oplysninger om, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier har indsamlet**

Anmodningen om aktindsigt gav anledning til, at det indledningsvis blev afklaret, på hvilket grundlag Social- og Indenrigsministeriet har adgang til løbende indsigt i oplysninger om, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier har indsamlet.

Følgende fremgår af forarbejderne til lovforslaget om digitalisering af proceduren for indsamling af vælgererklæringer m.v. (L 124 af 29. januar 2014):

'Det foreslås (...) at ændre reglerne for indsamling af vælgererklæringer, så der gives hjemmel til, at økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om indsamlingen af vælgererklæringer, herunder at dette skal ske via et digitalt system, som stilles til rådighed af økonomi- og indenrigsministeren.

...

### 4.9.1. Dataansvar

...

Økonomi- og Indenrigsministeriet vil blive dataansvarlig for selve det digitale system, som ministeren kan bestemme skal anvendes ved indsamlingen af vælgererklæringer. Ministeriet bliver således ansvarligt for indretningen af og sikkerheden i systemet, herunder f.eks. tildelingen af brugerrettigheder til partierne, adgangskontrol i forbindelse med vælgerens og partiernes log-in i systemet og sikkerheden ved transmissionen af personoplysninger. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil ligeledes blive dataansvarlig for opslaget i Det Centrale Personregister (CPR) til kontrol af vælgerens valgret.

Partierne vil blive dataansvarlige for den inddatering af oplysninger om vælgeren, som partierne skal foretage efter vælgerens indledningsvise støttetilkendegivelse. Partierne vil endvidere (fortsat) være dataansvarlige for modtagelsen og opbevaringen af fysiske vælgererklæringer fra de vælgere, der ikke kan anvende et digitalt system, jf. om denne procedure afsnit 4.5.

De digitalt afgivne vælgererklæringer skal opbevares i partiernes del af det system, som Økonomi- og Indenrigsministeriet vil blive ansvarlig for: Partiet afgør dermed selv, hvornår partiet vil anmelde sig over for økonomi- og indenrigsministeren og dermed overdrage erklæringerne til ministeriet, jf. nærmere herom afsnit 4.9.3. Partierne er dermed dataansvarlige for vælgererklæringerne indtil anmeldelsen, men er forpligtet til at anvende det digitale system i overensstemmelse med reglerne i dette lovforslag og de regler, som økonomi- og indenrigsministeren udsteder med hjemmel heri. Ministeriet har dermed ikke adgang til de afgivne vælgererklæringer indtil anmeldelsen, jf. nærmere herom afsnit 4.9.3.

...

Som nævnt skal de digitalt afgivne vælgererklæringer opbevares i det system, som Økonomi- og Indenrigsministeriet vil blive overordnet ansvarlig for, men partierne afgør selv, hvornår de vil anmelde sig over for økonomi- og indenrigsministeren og dermed formelt overdrage erklæringerne til ministeriet.

Indtil partiet foretager anmeldelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet, vil vælgererklæringerne blive lagret i systemet på en sådan måde, at ministeriet ikke kan få adgang til oplysninger om, hvilket parti den enkelte vælgererklæring er afgivet til støtte for. Dette kan ske ved anvendelse af kryptering eller anden teknisk løsning, der i forbindelse med udviklingen af systemet viser sig at være mest hensigtsmæssig til at sikre, at ministeriet ikke har adgang til erklæringerne. Ministeriet vil alene have adgang til oplysninger om, at der er afgivet en erklæring fra det pågældende personnummer, og hvornår erklæringen er afgivet. Disse oplysninger er nødvendige for, at det system, som ministeriet er ansvarligt for, løbende kan foretage kontrol af, om der er afgivet en gyldig vælgererklæring fra det pågældende personnummer. Denne kontrol er afgørende for, at partierne har sikkerhed for, at de erklæringer, der afgives til støtte for dem, er gyldige, dvs. at de ikke er ugyldige som følge af, at den pågældende vælger allerede har afgivet en vælgererklæring.

Ministeriet får således kun adgang til selve de afgivne vælgererklæringer, hvis partiet anmelder sig over for ministeriet med henblik på at blive opstillingsberettiget til valg til Folketinget eller Europa-Parlamentet.'

Baggrunden for udformningen af ovenstående bemærkninger er, at der i forbindelse med den eksterne høring over lovforslaget blev rejst bekymring om beskyttelse af privatlivet, herunder hvorvidt ministeriet ville få adgang til oplysninger om de enkelte vælgeres partitilhørsforhold i form af en samlet database med sådanne oplysninger. Da dette ikke var hensigten, blev dette præciseret i lovforslaget.

Følgende fremgår af høringsnotatet til lovforslaget:

'...

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Økonomi- og Indenrigsministeriet har noteret sig de bekymringer, der er kommet til udtryk i høringssvarene om privatlivsbeskyttelse og ministeriets adgang til oplysninger om vælgeres afgivelse af en erklæring til støtte for et givent parti, herunder et parti, der endnu ikke er anmeldt for økonomi- og indenrigsministeren.



Formålet med lovforslaget er at digitalisere proceduren for indsamling af vælgererklæringer for derved at forenkle og effektivisere proceduren. Som led i at nå dette mål kan der med den foreslåede indretning af det digitale system allerede ved vælgerens afgivelse af en vælgererklæring ske en umiddelbar kontrol af, om den pågældende vælger allerede har afgivet en vælgererklæring, herunder til støtte for et andet parti, og derfor er afskåret fra at afgive endnu en vælgererklæring. Partierne opnår herved – i modsætning til i dag – en sikkerhed for, at de vælgererklæringer, som partiet har indsamlet, er gyldige. Efter lovforslaget gives vælgeren endvidere mulighed for at trække en afgivet erklæring tilbage indtil tidspunktet for partiets anmeldelse. En forudsætning for, at den beskrevne kontrol kan foretages, og en vælger kan trække sin vælgererklæring tilbage, er, at der i fornødent omfang er adgang til data om de afgivne vælgererklæringer. Denne adgang skal naturligvis ikke være videre end nødvendig for at opfylde systemets formål.

*Økonomi- og Indenrigsministeriet har på baggrund af de modtagne høringssvar om privatlivskonsekvenser som følge af lovforslaget revideret den påtænkte udformning af systemet med henblik på at begrænse ministeriets adgang til data i det digitale system, jfr. herom afsnittet nedenfor og lovforslagets bemærkninger, afsnit 4.9.1.*

For så vidt angår Datatilsynets, DI/DI ITEK's samt Akademikernes forslag til proces og designændringer, synes formålet at være at afskære eller begrænse ministeriets adgang til oplysninger om en identificeret persons afgivelse af en vælgererklæring til støtte for et givent parti. Tilsvarende er kommet til udtryk i flere af de øvrige høringssvar.

For at imødekomme disse høringssvar har ministeriet indarbejdet ændringer i lovforslagets bemærkninger, hvoraf det følger, at afgivne vælgererklæringer frem til anmeldelsen af et parti vil blive lagret i det digitale system på en sådan måde, at ministeriet ikke kan få adgang til oplysninger om, hvilket parti den enkelte vælgererklæring er afgivet til støtte for. Dette skal ske ved anvendelse af kryptering eller anden teknisk løsning, der i forbindelse med udviklingen af systemet viser sig mest hensigtsmæssig til at forhindre ministeriets adgang til erklæringerne. Ministeriet vil således alene have adgang til oplysninger om, at der er afgivet en erklæring fra det pågældende personnummer, og hvornår erklæringen er afgivet. Disse oplysninger er nødvendige, for at det system, som ministeriet er ansvarligt for, løbende kan foretage kontrol af, om der allerede er afgivet en gyldig vælgererklæring fra det pågældende personnummer. Denne kontrol er afgørende for, at partierne har sikkerhed for, at de erklæringer, der afgives til støtte for dem, ikke er ugyldige som følge af allerede afgivne erklæringer.

...

*Ministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at foretage ændringer i lovforslaget vedrørende den påtænkte proces for indsamling af vælgererklæringer udover de ovenfor nævnte ændringer vedrørende kryptering af vælgererklæringer for partier, der endnu ikke er anmeldt.*

...'

Social- og Indenrigsministeriet finder ikke, at der med ovenstående forarbejder er taget stilling til, om ministeriet skulle have adgang til anonyme oplysninger om antallet af afgivne vælgererklæringer til de enkelte partier.

I praksis har Social- og Indenrigsministeriet – i overensstemmelse med det i forarbejderne forudsatte – ikke adgang til de enkelte afgivne vælgererklæringer i systemet, herunder oplysninger om hvilket parti de er afgivet til støtte for, før partiet har anmeldt sig over for ministeriet. Social- og Indenrigsministeriet har imidlertid via sin systemadgang indsigt i anonyme, statistiske oplysninger om, hvor mange vælgererklæringer der er afgivet, og hvordan de fordeler sig på de forskellige partier.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at ministeriets systemadgang til disse oplysninger er nødvendig for, at ministeriet løbende kan foretage kontrol af, om det system, som ministeriet er ansvarligt for, fungerer efter hensigten.

Antallet af støttetilkendegivelser for et parti skal falde i takt med, at antallet af vælgererklæringer for partiet stiger (ved vælgerens afgivelse af en vælgererklæring bortfalder vælgerens støttetilkendegivelse) – forudsat at partiet ikke parallelt indtaster nye støttetilkendegivelser. Oversigten over partiernes status for antal afgivne vælgererklæringer og antal indtastede støttetilkendegivelser giver således bl.a. ministeriet mulighed for i et vist omfang at holde øje med, at denne væsentlige mekanisme virker.

Oplysningerne anvendes endvidere til at beslutte, over for hvilke partier ministeriet skal yde en særlig vejlednings- og supportindsats. Ministeriet har således på baggrund af oplysningerne i oversigten kunnet udvælge de 5 partier, som har det højeste aktivitetsniveau i systemet, og har besøgt dem sammen med KMD (systemleverandøren) med henblik på fejlsøgning m.v. Det bemærkes i den forbindelse, at i alt 55 partier er oprettet i vælgererklæringssystemet og derfor aktivt kan indsamle vælgererklæringer. Heraf havde 5 partier pr. 25. maj 2016 mellem ca. 670 og 8.800 vælgererklæringer, 22 partier havde mellem 1 og 170 vælgererklæringer, og de resterende 28 partier havde hverken vælgererklæringer

eller støttetilkendegivelser i systemet. Der er således stor forskel på partiernes aktivitetsniveau i vælgererklæringssystemet og dermed på partiernes rutine samt indsigt i systemet og mulighed for at identificere fejl. På baggrund af antallet af partier er det nødvendigt for ministeriet at prioritere og målrette indsatsen i forbindelse med fejlsøgning.

Oplysningerne er ligeledes relevante, når partierne offentligt hævder, at systemet ikke virker. Ministeriet kan i de tilfælde oplyse, at der samlet set er tusindvis af vælgere, der har afgivet erklæring, og ministeriet kan ved hjælp af oplysningerne spore sig ind på, om der har været længerevarende udfald i driften (hvis alle partier har 'stået stille' en tid), eller om enkelte partier oplever særlige udfordringer. Uden nogen adgang til disse oplysninger vil ministeriet ikke have nogen fornemmelse overhovedet af, om systemet virker, men må forlade sig på partiernes beskrivelser heraf. Det bemærkes, at ministeriet har eksempler på, at partierne over for offentligheden oplyser andre tal end dem, der findes i systemet.

### **3. Dataudtræk**

#### **3.1. Social- og Indenrigsministeriets kompetence til at træffe afgørelse om dataudtræk**

§ 11 i offentlighedsloven lyder således:

**'§ 11.** Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnede form eller format.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10 i lov om behandling af personoplysninger.'

Baggrunden for bestemmelsen er, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne udvikling.

Formålet med bestemmelsen har således været at sikre, at muligheden for aktindsigt i praksis ikke begrænses i takt med, at den offentlige forvaltning i stigende omfang overgår til at anvende databaser som grund-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

lag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 230, fremgår bl.a. følgende:

'Det er ikke, som i forhold til adgangen til indsigt i en databeskrivelse efter § 12, en betingelse, at der er tale om en sagsbehandlingsdatabase eller en beregningsdatabase. Retten til dataudtræk gælder således principielt alle typer af databaser. Det er i øvrigt ikke – som i forhold til retten til aktindsigt i dokumenter – en betingelse, at oplysningerne i databasen (som sådan) har været undergivet administrativ sagsbehandling, jf. § 7, stk. 1, for så vidt angår aktindsigt i dokumenter. Det skal dog samtidig bemærkes, at § 11 ikke giver adgang til dataudtræk fra databaser eller registreringer, der (i det væsentligste) føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, jf. pkt. 10 nedenfor om journalregistre. Der kan også henvises til: [FOB 2014-6 om Økonomi- og Indenrigsministeriets afslag på aktindsigt i CPR's sikkerhedslog]'

§ 36 i offentlighedsloven lyder således:

'§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., afgør denne myndighed m.v., om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse.

*Stk. 2.* Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

*Stk. 3.* Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

*Stk. 4.* Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.'

Anmodninger om sammenstilling af oplysninger efter § 11 skal og kan afgøres af enhver af de myndigheder, der måtte være i besiddelse af de oplysninger, der ønskes sammenstillet, jf. Offentlighedskommissionens betænkning, side 780, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 630.

Social- og Indenrigsministeriet skal således træffe afgørelse efter offentlighedslovens § 11 om retten til dataudtræk, i det omfang vælgererklæring.dk er ministeriets database, og ministeriet er i besiddelse af de ønskede oplysninger i databasen. Det er ikke en betingelse, at de pågældende oplysninger har været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet.

Social- og Indenrigsministeriet har overvejet, om den systemadgang, som ministeriet har til de pågældende oplysninger, kan sidestilles med en adgang til 'databaser eller registreringer, der (i det væsentligste) føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål', og som af den grund ikke skal anses for omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, jf. herved det ovenfor citerede afsnit fra Mohamad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 230, og FOB 2014-16 om afslag på aktindsigt i CPR's sikkerhedslog.

Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid, at formålet med ministeriets adgang til oplysninger i vælgererklæring.dk og brugen af disse går videre end den registrering, der i medfør af sikkerhedsbekendtgørelsens regler sker i et systems logfiler. Sidstnævnte registrering sker således alene for at opfylde et lovgivningskrav med henblik på at kunne opklare eventuelle uberettigede søgninger i et system. Sådanne logfiler vil normalt ikke blive brugt, medmindre der er mistanke om en uberettiget brug af oplysninger. Ministeriets brug af oplysninger i vælgererklæring.dk har en anderledes aktiv og selvstændig karakter. Dette indebærer, at de omhandlede oplysninger fra vælgererklæring.dk ikke kan sidestilles med f.eks. et 'revisionsspor' svarende til CPR-loggen.

På baggrund af det ovenfor og under afsnit 2 anførte finder Social- og Indenrigsministeriet, at det kan give anledning til tvivl, men at mest taler for at anse vælgererklæring.dk som ministeriets database og omfattet af databasebegrebet i offentlighedslovens § 11. Ministeriet skal dermed træffe afgørelse om retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11.

### **3.2. Retten til dataudtræk**

Offentlighedslovens § 11 giver enhver ret til dataudtræk, hvis sammenstillingen af oplysninger kan foretages ved få og enkle kommandoer. Hvis oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Et udtræk af vælgererklæring.dk, som viser, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier, der er oprettet i systemet, har indsamlet på et givent tidspunkt, kan foretages ved få og enkle kommandoer.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Spørgsmålet er herefter, om de pågældende oplysninger kan anses for omfattet af en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

De hensyn, som kan tale for en begrænsning af retten til dataudtræk, er

- 1) et hensyn til, at oplysningerne om, hvor langt de enkelte partier er nået, ikke skal kunne indgå i statsministerens beslutning om fastsættelse af valgdatoen, og
- 2) et hensyn til, at partierne ikke løbende i offentligheden skal 'stå til regnskab' for, hvor langt de er nået i deres indsamling af vælgererklæringer.

Den bestemmelse, som i givet fald finder anvendelse, er offentlighedslovens § 33, nr. 5:

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

...

- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Følgende fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 33 (lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013):

'Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række 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.'

Spørgsmålet om retten til aktindsigt i dataudtræk fra vælgererklæringsystemet giver først og fremmest anledning til at overveje hensynet til, at oplysningerne ikke skal kunne indgå som et element i forbindelse med statsministerens beslutning om fastsættelse af valgdatoen. Herom bemærkes følgende:

Statsministeren kan ifølge grundlovens § 32, stk. 2, til enhver tid udskrive nyvalg. Beslutningen om tidspunktet for afholdelse af valg er ubundet af

retlige regler eller kriterier, så længe det afholdes inden valgperiodens udløb (og efter at statsministeren har fremstillet sig for Folketinget). I det omfang oplysninger om partiernes fremdrift med indsamling af vælgererklæringer er offentligt tilgængelige, vil der ikke være noget til hinder for, at statsministeren – hvis han eller hun måtte ønske det – inddrager overvejelser herom i sin beslutning.

Selv om nye partier først behøver at anmelde sig til Social- og Indenrigsministeriet på 15.-dagen før valget, indebærer eftertænksomhedsperioden på 7 dage mellem vælgerens første støttetilkendegivelse og den efterfølgende afgivelse af en vælgererklæring imidlertid, at partierne reelt er afskåret fra at indsamle flere vælgererklæringer, når valget udskrives. Dette skyldes, at vælgerne ikke vil kunne nå at afgive erklæringerne inden 15.-dagen før valget – forudsat at valget udskrives med 20-22 dages varsel, som det normalt sker. Partiet vil skulle forlade sig på, at de vælgere, hvis e-mailadresse allerede er lagt ind i systemet ved valgets udskrivelse, skynder sig at afgive erklæring, når de får en invitationsmail. Partiet vil ikke have mulighed for at hverve nye personer, som afgiver vælgererklæringer inden anmeldelsesfristens udløb.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at jo flere partier, der når at stille op, desto større er den potentielle risiko for 'stemmespild'. Overvejelser om risiko for stemmespild og om konkurrence mellem partierne kan efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke frakendes betydning som en faktor af interesse i forhold til valgudskrivelsen.

Hertil kommer, at det overblik over partiernes indsamlinger af vælgererklæringer, som det digitale vælgererklæringssystem har givet Social- og Indenrigsministeriet mulighed for at danne, har været en utilsigtet konsekvens af digitaliseringen af den tidligere procedure.

Forud for etablering af vælgererklæring.dk har partierne hver især haft fuld råderet over alle oplysninger om, hvor langt de var kommet med indsamling af vælgererklæringer. Partierne er ikke en del af den offentlige forvaltning og har ikke været forpligtet til at meddele nogen indsigt heri. Formålet med etablering af vælgererklæring.dk har alene været en digitalisering af processen. Det har således ikke været en tilsigtet eller italesat konsekvens af etableringen af systemet, at partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer fremover skulle være undergivet offentlighedens indsigt. Såvel Folketingets partier, der har stemt for lovforslaget, som de partier, der arbejder på at blive opstillingsberettigede, vil efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse kunne anføre at have haft en berettiget forventning om det modsatte.

Indsamlingen af vælgererklæringer er først og fremmest et anliggende mellem partierne og vælgerne. Først når partiet har indsamlet det nødvendige antal vælgererklæringer og indgiver partianmeldelse til Social- og Indenrigsministeriet, bliver ministeriet bekendt med de enkelte vælgererklæringer, og – i hvert fald efter den hidtidige procedure – offentligheden bekendt med partiets status som opstillingsberettiget.

Som anført fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget om digitalisering af proceduren for indsamling af vælgererklæringer, at partiet selv afgør, hvornår partiet vil anmelde sig over for Social- og Indenrigsministeriet. Uanset at angivelsen heraf primært tog sigte på nogle databeskyttelsesretlige aspekter, må det anerkendes, at ordvalget kan give partierne en reel forventning om selv at kunne afgøre tidspunktet for anmeldelse.

Hvis partierne i offentligheden løbende skal stå til regnskab for fremdriften i deres indsamling af vælgererklæringer, fratages det enkelte parti imidlertid den reelle rådighed over, hvornår partiet anmelder sig til Social- og Indenrigsministeriet som opstillingsberettiget, idet der vil være en forventning om, at det anmelder sig, netop når det opnår det krævede antal vælgererklæringer. Partiets mulighed for selv at 'time' og forberede sin anmeldelse bliver dermed illusorisk, idet partiet ikke selv er herre over, hvornår den sidste af de krævede 20.109 vælgererklæringer bliver afgivet. Partiet vil på et ubelejligt tidspunkt – f.eks. midt i juleferien – kunne blive konfronteret af pressen med, at partiet nu er opstillingsberettiget. Det bemærkes, at et partis ønske om at vente med at indgive partianmeldelse f.eks. kan være begrundet i hensynet til at have en partiorganisation på plads, at have valgt nogle mulige kandidater eller ordførere til at tegne partiet udadtil, eller at de relevante personer skal kunne være til stede for at svare på spørgsmål fra pressen. Hensynet kan også være begrundet i at sikre sig så lang en gyldighedsperiode for partianmeldelsen som muligt. En partianmeldelse er gyldig indtil førstkommande folketingsvalg, dog mindst 18 måneder.

Disse er alle hensyn, som må anses for demokratisk legitime og væsentlige. Partiernes mulighed for at kunne indsamle deres vælgererklæringer i fred for offentligheden er med andre ord efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse en væsentlig brik i den demokratiske proces.

Hensynet til offentlighed i forvaltningen findes ikke afgørende at tale imod ovenstående hensyn. Det bemærkes for god ordens skyld, at offentligheden har gode muligheder for at kontrollere, hvordan Social- og Indenrigsministeriet løfter sit systemansvar i forhold til vælgererklæringssystemet gennem aktindsigt i andre af ministeriets sager, hvilket flere medier m.v. da også hidtil har benyttet sig af. Social- og Indenrigsministeriet har



endvidere givet oplysninger om det samlede antal afgivne vælgererklæringer og antallet af partier, der indsamler vælgererklæringer.

I tilknytning hertil bemærkes, at en indsigt i vælgererklæringssystemet i realiteten snarere sikrer offentligheden adgang til at føre kontrol med private partier, der ikke er en del af den offentlige forvaltning, og disse partiers løbende indsamling af vælgererklæringer. En sådan indsigt i partiernes interne forhold ligger ikke inden for offentlighedslovens formål.

Der er efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse stærke modsatrettede hensyn i sagen. Da en løbende adgang for offentligheden til oplysninger om partiernes fremdrift i indsamlingen af vælgererklæringer er både uønskelig af hensyn til beskyttelse af den demokratiske proces og utilsigtet fra lovgivers side, og da en sådan adgang reelt vil være en ret til indblik i partiernes interne forhold, jf. ovenfor, er det imidlertid Social- og Indenrigsministeriets samlede vurdering, at en begrænsning af retten til dataudtræk fra vælgererklæringssystemet af de ovennævnte grunde er 'nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet', jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

#### **4. Social- og Indenrigsministeriets øvrige bemærkninger til A's klage**

A har anført, at retten til dataudtræk ikke afhænger af, om de enkelte myndigheder anser offentlighed som en tilsigtet konsekvens af et digitalt system.

Social- og Indenrigsministeriet er enig i, at dette aspekt ikke er afgørende for spørgsmålet om retten til aktindsigt, men finder på den anden side ikke, at ministeriet er afskåret fra at tillægge dette betydning i vurderingen af de modstående hensyn, som ministeriet har redegjort for ovenfor. Det er efter ministeriets opfattelse helt i overensstemmelse med almindelige lovfortolkningsprincipper at inddrage overvejelser om lovgivers intention og om formålet med en lov. Som det fremgår ovenfor, har formålet med det digitale vælgererklæringssystem alene været at digitalisere en papirbaseret proces, som af både partier og myndigheder blev opfattet som langsommelig, administrativt besværlig og dyr. Formålet har ikke været at øge offentlighedens indblik i partiernes interne forhold.

A har videre anført, at der ikke er overbevisende argumenter for, at offentlighed skulle betyde alvorlig skade på den demokratiske proces. Ifølge A kan offentlighed om det aktuelle antal vælgererklæringer tværtimod ses som en styrkelse af den demokratiske proces. Ministeriet har ifølge A

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

ikke angivet stærke hensyn, der nødvendiggør hemmeligholdelse af udviklingen i registrerede vælgererklæringer.

Som anført har sagen givet Social- og Indenrigsministeriet anledning til principielle overvejelser. Navnlig hensynet til den demokratiske proces har givet ministeriet anledning til tvivl. Selv om ministeriet har en vis forståelse for A's synspunkt, finder ministeriet, som der er redegjort for ovenfor, imidlertid ikke, at offentlighed om antallet af vælgererklæringer entydigt kan ses som en styrkelse af den demokratiske proces. Offentlighed om partiernes indbyrdes styrkeforhold – på et tidspunkt, hvor partiet ikke har deltaget i et valg – vedrører efter ministeriets opfattelse nogle interne forhold i partierne. Offentlighed fratager efter ministeriets opfattelse endvidere reelt partierne en ret til selv at bestemme, hvornår de anmelder sig – noget der i lovforslagets bemærkninger udtrykkeligt er angivet som en ret, partierne (fortsat) har. Det bemærkes, at det står partierne frit for selv at offentliggøre oplysninger om deres status for indsamling af vælgererklæringer, herunder i form af udskrifter af partiets side i vælgererklæringsystemet. Der henvises i øvrigt til det ovenfor under pkt. 3.2 angivne, som i det væsentlige også fremgår af ministeriets afgørelse til A.

Det er på ovenstående baggrund fortsat Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at ministeriet er berettiget til at meddele afslag på anmodninger om aktindsigt i form af dataudtræk af oplysninger om, hvor mange vælgererklæringer de enkelte partier har indsamlet.”

Jeg sendte dig den 19. september 2016 en kopi af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 9. september 2016 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

I brev af 29. september 2016 bemærkede du følgende til ministeriets udtalelse:

”Først skal jeg henvise til mine tidligere argumenter.

Dernæst kan tilføjes:

- at der ved indførelsen af det nye system blev tænkt på beskyttelse af oplysninger om identificerbare personer,
- at det ikke fremgår af forarbejderne, at der skulle være begrænsninger for offentlighed om antal vælgererklæringer, eller at ministeriet skulle have tavshedspligt herom,
- at der ikke er overbevisende saglige hensyn, der taler mod offentlighed om udviklingen i antal vælgererklæringer,

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

- at dataudtræk om antal vælgererklæringer kan leveres med få og enkle kommandoer,
- at det i praksis ikke kan hemmeligholdes, at et parti indsamler vælgererklæringer, medmindre indsamlingen er meget begrænset,
- at det vil styrke den demokratiske proces, at medier kan formidle korrekte oplysninger om registrerede vælgererklæringer og derfor ikke længere vil være afhængige af oplysninger fra partier, der kan være præget af taktiske hensyn,
- at offentlighed ikke fratager et parti retten til at bestemme, hvornår det skal anmeldes.”

Den 4. oktober 2016 orienterede jeg dig om, at jeg havde sendt en kopi af dit brev af 29. september 2016 til Social- og Indenrigsministeriet til orientering, og at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Social- og Indenrigsministeriet.