

Vår dato: Vår ref:

17.01.2022 2021/16227

Deres dato: Deres ref:

Prosjekt Åpne Valgdata v/Miriam Salvesen

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ove Midtbø, 5764 3176

Vedtak - klage - Fedje kommune - innsyn etter offentleglova - innsyn i valgprotokoll for Stortingsvalget 2021 - Prosjekt Åpne Valgdata

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Fedje kommune 06.01.2022, og til kommunikasjon i saken i forkant av dette.

Vedtak

Statsforvalteren tar klagen til følge og gjør om Fedje kommunes avgjørelse om avslag på krav om innsyn i en maskinlesbar versjon av Valgprotokoll for Stortingsvalget 2021 for Fedje kommune fra EVA Admin, jf. offentleglova § 9.

Sakens bakgrunn

I e-post til Statsforvalteren 12.11.2021, som Fedje kommune fikk kopi av, påklaget dere manglende svar på krav om innsyn i valgprotokoll for Stortingsvalget 2021, eventuelt også valgprotokoll for Sametingsvalget 2021. Dere viste til opprinnelig innsynskrav av 26.09.2021 og til e-poster med etterlysninger av svar på innsynskravet. Det presiseres i det opprinnelige innsynskravet at dere ønsket en maskinlesbar versjon av valgprotokollen, og ikke en innskannet versjon.

Fedje kommune svarte på innsynskravet fra dere i e-post 14.11.2021, med kopi til oss. Kommunen viste til at de ikke kunne se å ha mottatt andre e-poster fra dere utover en e-post datert 02.11.2021 som var havnet i søppel-innboksen. Videre ble det vist til at kommunen bare hadde en innskannet versjon av valgprotokollen, og dere fikk tilsendt denne.

I ny e-post fra dere til Fedje kommune 16.11.2021, med kopi til oss, fremgår at dere klager på avgjørelsen. Dere viser til at dere har bedt om en *«original uskannet usignert valgprotokoll direkte fra EVA Admin.»* Alternativt ber dere kommunen avslå etter formkravene i offentleglova § 31, slik at avslaget kan påklages. Dere viser også til at det er kommunens ansvar å følge opp e-poster som merkes som spam/søppelpost.

Dere etterlyste svar på klagen i e-post til Fedje kommune 28.11.2021, med kopi til oss. I brev fra oss 30.11.2021 fikk dere opplyst at vi hadde kontaktet Fedje kommune pr. telefon 29.11.2021 og



orientert om at klagen må behandles og vurderes på vanlig måte, før den eventuelt ble oversendt til oss for klagebehandling på vanlig måte.

Fedje kommune svarte på nytt i e-post til dere 30.11.2021, med kopi til oss, at de mente å ha svart på innsynskravet og at dere har fått den valgprotokollen som finnes i arkivet hos kommunen.

I e-post fra dere 01.12.2021 gjentok dere innsynskravet, og presiserte at dere krever innsyn i valgprotokollen før den skrives ut. Dere viste til at dersom kommunen ikke har denne liggende, så får kommunen hente ut på ny. Dere viser til at denne er tilgjengelig med enkle virkemidler via EVA Admin, jf. offentleglova § 9.

Dere etterlyste svar i ny e-post til Fedje kommune 10.12.2021, med kopi til oss. På grunnlag av dette sendte vi et brev til kommunen 15.12.2021 der vi bad kommunen vurdere og behandle klagen på vanlig måte, før saken eventuelt ble oversendt til oss for klagebehandling.

I nytt brev til dere fra Fedje kommune 22.12.2021, som vi fikk kopi av, gis det en utfyllende begrunnelse hvor kommunen fastholder sine tidligere vurderinger. Vi fikk deretter oversendt klagesaken for behandling i oversendelsesbrev med vedlegg fra Fedje kommune 06.01.2022. Vedlagt oversendelsen er det blant annet lagt ved et tilsvar fra dere 22.12.2021 på brevet fra Fedje kommune av 22.12.2021. Det er også lagt ved kopi av et brev fra Valgdirektoratet av 22.11.2021 adressert til en annen kommune, som er et svar fra Valgdirektoratet på anmodning fra den aktuelle kommunen om utlevering av data fra EVA Admin.

Regelverk

Vi skal som klageinstans se til at kommunen under behandlingen av saken har fulgt de lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området. Statsforvalteren kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34.

Hovedregelen om innsyn fremgår av offentleglova § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Offentleglova § 9 slår videre fast at «Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

I offentleglova kapittel 4 er det gitt nærmere bestemmelser om saksbehandling og klage. Det følger av offentleglova § 29 første ledd at «Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.»

Offentleglova § 32 tredje ledd slår fast at klager skal *«førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald»*, og at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer. Det følger av forvaltningsloven § 33 andre ledd første setning at *«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.»*

Videre følger det av fjerde ledd første setning i samme bestemmelse at «Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»



Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at det er klaget innen fristen, og at vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. Selv om Fedje kommune mener at innsynskravet ikke er avslått og at du har fått innsyn i tråd med innsynskravet, er det likevel ikke tvilsomt at avgjørelsen kan påklages. Kommunen har truffet en avgjørelse etter offentleglova, og det fremgår av departementet sin veileder til offentleglova punkt 10.1 på side 172 at «det vil elles vere høve til å klage over måten innsyn blir gitt på til dømes dersom ein blir nekta kopi av eit dokument eller får avslag på krav om utskrift eller liknande, samt på krav om betaling for kopiar eller utskrifter».

Dere har fremsatt krav om innsyn i opplysninger hos Fedje kommune som ligger i EVA Admin (Elektronisk valgadministrasjonssystem) sin database. Konkret har dere fremsatt krav om innsyn i en original, uskannet og usignert valgprotokoll fra Stortingsvalget 2021 for Fedje kommune, det vil si en maskinlesbar versjon av valgprotokollen som kan hentes ut fra EVA Admin. Dere viser til offentleglova § 9 som hjemmel for dette.

Slik saken er opplyst, oppfatter vi at de opplysningene dere har krevd innsyn i, ligger lagret i EVA Admin sin database og at innsynskravet kan oppfylles ved en sammenstilling av disse opplysningene. Det sentrale spørsmålet i saken blir derfor om dere kan kreve en slik sammenstilling hos Fedje kommune, og om denne sammenstillingen kan fremskaffes med *«enkle framgangsmåtar»*, jf. offentleglova § 9.

I svarbrev til dere av 22.12.2021 viser Fedje kommune til at kommunen ikke har en maskinlesbar versjon av valgprotokollen som kan gis innsyn i. Videre viser kommunen til at valgsystemet EVA Admin ligger hos Valgdirektoratet, og at kommunen ikke har tilgang til dette systemet fra sine ordinære systemer. Kommunen har bare tilgang til systemet i bestemte perioder og på en bestemt datamaskin som er satt opp på en mest mulig sikker måte etter spesifikasjoner fra Valgdirektoratet.

Slik vi forstår opplysningene i saken, er EVA Admin et støtteverktøy for kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av valg som er driftet av Valgdirektoratet. Slik vi ser det, kan Valgdirektoratet ses på som en systemleverandør for kommunenes og fylkeskommunenes valggjennomføring. I et lignende tilfelle hvor et forvaltningsorgan selv ikke har tilgang til et system som behandler opplysninger på vegne av organet, har Sivilombudet (tidligere Sivilombudsmannen) uttalt følgende¹:

«Ordlyden «enkle framgangsmåtar» begrenser ikke virkeområdet til bare å gjelde fremgangsmåter som organets egne ansatte kan utføre. Ordlyden åpner for at vilkåret kan være oppfylt også der forvaltningsorganet ikke har skaffet seg tilgang til de nødvendige funksjonene, kommandoene eller eksportverktøyene, så lenge den leverandøren som behandler de etterspurte opplysningene på vegne av organet, kan etablere sammenstillingen.»

Selv om Fedje kommune har en begrenset tilgang til opplysninger i EVA Admin, legger Statsforvalteren likevel til grunn at Fedje kommune må gjøre en konkret og selvstendig vurdering av om det er mulig å hente frem en slik sammenstilling dere har bedt om innsyn i, og hva som eventuelt kreves for å hente frem denne. Vurderingen må gjøres uavhengig av om kommunen trenger bistand fra Valgdirektoratet i forbindelse med dette. I praksis må Fedje kommune på bakgrunn av innsynskravet fra dere avklare med Valgdirektoratet om det er mulig å fremskaffe en

¹ https://www.sivilombudet.no//uttalelser/innsyn-i-sammenstilling-av-opplysninger-hossystemleverandor/



slik sammenstilling fra EVA Admin, og eventuelt hva som kreves for å fremskaffe sammenstillingen. Deretter må kommunen gjøre en konkret og selvstendig vurdering av hvorvidt dette kan gjøres med «enkle framgangsmåtar».

Det kan synes som om Fedje kommune har hatt en annen oppfatning enn det som fremkommer i avsnittet ovenfor innledningsvis i saken. I oversendelsesbrevet til oss 06.01.2022 er det lagt ved kopi av et brev fra Valgdirektoratet datert 21.11.2021 til en annen kommune, der Valgdirektoratet har svart på samme problemstilling. Av dette svaret fra Valgdirektoratet fremgår det at det er mulig å fremskaffe en maskinlesbar versjon av valgprotokollen fra EVA Admin. Det avgjørende blir derfor hvorvidt dette kan gjøres med *«enkle framgangsmåtar»*, enten av kommunen selv eller med bistand fra Valgdirektoratet.

I oversendelsesbrevet til oss 06.01.2022 har Fedje kommune gjort en vurdering av hva som må gjøres for å hente frem en maskinlesbar versjon av valgprotokollen fra systemet. Kommunen viser blant annet til at følgende arbeidsoperasjoner kreves:

- «1. Skaffa nytt passord til val-PC
- 2. Fått tilgang frå Valdirektoratet til databasen att
- 3. Kjørt rapport
- 4. Få til å ta den over frå valsystemet sin PC over til vårt ordinære system
- 5. Kontrollere om opplysningane i samanstillinga er identiske med den valprotokollen som er signert av valstyret og arkivert i Fedje kommune. Om ikkje, bør det nye dokumentet sendast ut med ei spesifisering av dette, slik at mottakar ikkje får feilaktig inntrykk av at det er på dette grunnlaget Stortingsvalet i Fedje kommune 2021 er godkjent.»

På grunnlag av det ovennevnte har Fedje kommune konkludert med at det ikke er mulig å hente frem en maskinlesbar versjon av valgprotokollen fra EVA Admin med «enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

I departementets veileder til offentleglova er det gitt nærmere retningslinjer for hva som ligger i et organs plikt til å etablere sammenstillinger fra databaser under punkt 4.4.3. I disse retningslinjene står blant annet følgende:

«Etter offentleglova § 9 vil eit organ ha plikt til å etablere eit nytt dokument (samanstilling) dersom dette er naudsynt for å etterkome eit innsynskrav, såframt det nye dokumentet (samanstillinga) kan etablerast på grunnlag av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet og samanstillinga kan gjerast ved hjelp av enkle framgangsmåtar. Plikta til å etablere eit nytt dokument gjeld såleis berre når samanstillinga kan etablerast ut frå opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet. Offentlege verksemder vil aldri ha plikt til å lage samanstillingar ut frå opplysningar som berre finst lagra på andre måtar, til dømes i papirdokument. Vidare vil det berre vere ei plikt til å lage samanstillingar når dette kan gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette inneber at organet berre vil ha ei slik plikt når organet har dataverktøy som kan etablere samanstillinga, og at det einaste organet må gjere for å få samanstillinga etablert er å gi enkle kommandoar, til dømes enkle skildringar av kva resultat ein ynskjer. Dersom det trengst meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane, vil det ikkje vere plikt til å etablere slike samanstillingar.

Føresegna i § 9 vil til dømes vere aktuell hos organ som har databasar med statistisk informasjon, dersom organa har dataverktøy som kan setje saman informasjonen på ulike måtar. Eit anna døme som vil vere praktisk for dei fleste organ, er elektroniske sakshandsamingssystem som kan setje saman til dømes slike saksopplysningar som finst i journalane på ulike måtar, og mellom anna kan etablere såkalla sakskort.



Det er ikkje noko krav for å utløyse plikta til å etablere ei samanstilling etter offentleglova § 9 at den som ber om innsyn faktisk krev at ei slik samanstilling skal etablerast. Den som krev innsyn vil på vanleg vis krevje å få informasjon om eit bestemt emne eller liknande. Organet som mottek eit slikt innsynskrav kan då ikkje nøye seg med å konstatere at det ikkje har noko dokument hos seg med slik informasjon som blir kravd, men må også vurdere om informasjonen kan skaffast fram gjennom å etablere ei samanstilling etter § 9.

Resultatet av ei samanstilling etter § 9 vil som regel bli eit nytt saksdokument i offentleglova § 4 si tyding. Dei vanlege reglane i lova vil gjelde for dette dokumentet. Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanleg vis kunne nektast innsyn i dokumentet på det grunnlaget. Dette vil organet normalt ikkje kunne sjå før samanstillinga er gjennomført, og det kan dermed ikkje nekte å gjennomføre ei samanstilling med tilvising til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om alle eller nokre av opplysningane som skal inngå i samanstillinga isolert sett skal eller vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje utan vidare er slik at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.»

Etter en samlet vurdering av opplysningene i saken, kan vi ikke se at Fedje kommune i tilstrekkelig grad har godtgjort at det ikke er mulig å fremskaffe en maskinlesbar versjon av den aktuelle valgprotokollen med *«enkle fremgangsmåter»*. Det er ikke opplyst eller estimert hvor lang tid kommunen vil bruke på de ulike arbeidsoperasjonene nevnt under punkt 1 til 5 i oversendelsesbrevet til oss. Uansett kan vi ikke se at noen av de nevnte arbeidsoperasjonene fremstår som særlig arbeidskrevende, sammenlignet med gjeldende forvaltningspraksis i tilsvarende saker.

Statsforvalteren har hatt flere andre henvendelser og saker fra dere som gjelder tilsvarende krav om innsyn i en maskinlesbar versjon av Valgprotokoll for Stortingsvalget 2021 fra Eva Admin hos andre kommuner i Vestland fylke. Vi har i forbindelse med disse sakene fått opplyst at dere har fått tilsendt en maskinlesbar versjon av valgprotokollen som etterspurt fra flere andre kommuner. Dette tilsier også at det ikke fremstår som særlig arbeidskrevende å fremskaffe en maskinlesbar versjon av valgprotokollen for Stortingsvalget 2021 som dere har bedt om innsyn i.

Slik vi ser det, er vilkårene i offentleglova § 9 oppfylt, og at det kan hentes ut en sammenstilling av lagrede opplysninger fra EVA Admin i tråd med deres innsynskrav med «enkle framgangsmåtar». Vi er derfor kommet til at det er grunnlag for å ta klagen fra dere til følge, og omgjør Fedje kommune sitt vedtak om avslag på krav om innsyn i en maskinlesbar versjon av Valgprotokollen for Stortingsvalget 2021.

Selv om det ikke er av betydning for utfallet av saken, ønsker vi avslutningsvis å knytte noen bemerkninger til Fedje kommune sin saksbehandling av innsynskravet fra dere.

Det fremgår av saken at kommunen ikke har registrert å ha mottatt deres opprinnelige innsynskrav, og at den første e-posten fra dere som ble mottatt, er en e-post av 02.11.2021 som hadde havnet i søppelinnboksen hos kommunen. Som dere peker på i e-post av 16.11.2021 er det kommunens ansvar å sørge for å følge opp e-poster som merkes som spam/søppelpost. Som kopimottaker av dette vedtaket forventer vi at kommunen etablerer rutiner som sikrer at søppelinnboksen jevnlig blir gjennomgått for å fange opp eventuelle fremtidige henvendelser som havner i denne, men som kommunen plikter å følge opp.



Videre vil vi også bemerke at Fedje kommune har brukt lenger tid på å behandle klagen fra dere, enn det som følger av reglene i offentleglova med tilhørende retningslinjer og praksis. Fedje kommune skulle på et tidligere tidspunkt ha avslått innsynskravet, vist til hjemmel for avslaget og opplyst om klagerett, jf. offentleglova § 31 første ledd. Etter mottak av deres klage, skulle kommunen ha behandlet denne *«utan ugrunna opphald»* og sendt denne til oss for klagebehandling sammen med sakens dokumenter, jf. offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven § 33. Som kopimottaker av dette vedtaket, forventer vi at kommunen innretter sin virksomhet slik at fremtidige krav om innsyn og eventuelle etterfølgende klager, blir behandlet i tråd med gjeldende regler og retningslinjer.

Oppsummering:

Klagen har ført frem. Statsforvalteren gjør om Fedje kommunes avgjørelse om avslag på krav om innsyn i en maskinlesbar versjon av Valgprotokoll for Stortingsvalget 2021 for Fedje kommune fra EVA Admin, jf. offentleglova § 9.

Som kopimottaker av dette vedtaket, forventer vi at Fedje kommune fremskaffer en maskinlesbar versjon av valgprotokollen og sender denne til dere *«utan ugrunna opphald»*, jf. offentleglova § 29 første ledd. Kommunen må selvsagt gjøre en konkret og selvstendig vurdering av om deler av opplysningene i den maskinlesbare versjonen skal unntas fra offentlig innsending før utsending. I så fall må kommunen treffe en ny avgjørelse om dette ved utsending til dere, hvor det blir vist til eventuell hjemmel og opplyst om klagerett.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre, jfr. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vi vil avslutningsvis minne om adgangen til å kreve dekning for sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader må sendes Statsforvalteren innen tre uker.

Med hilsen

Anne Kristin Kayser Eitungjerde seksjonsleder

Anne-Kjersti Sande fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Fedje kommune Adm.bygg 5947 FEDJE