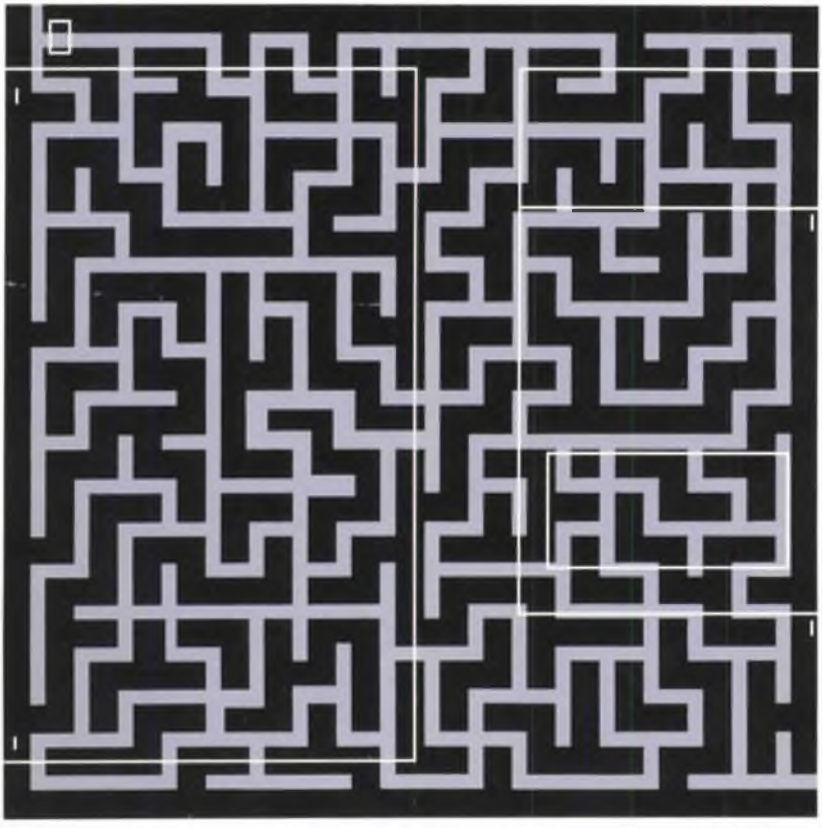
KNUT-MAGNAR AANESTAD OG TORMOD S. JOHANSEN

# INNSYNSRETT I ELEKTRONISK POST I OFFENTLIG FORVALTNING



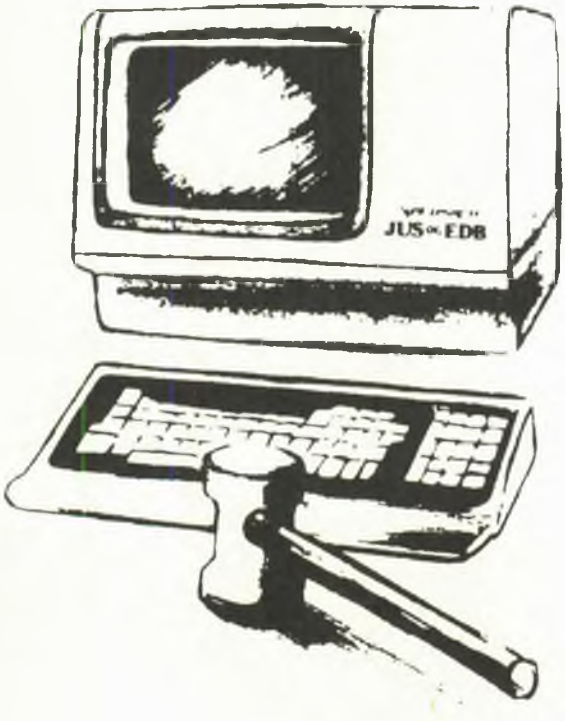
COMPLEX 1/96
INSTITUTT FOR RETTSINFORMATIKK

TANO

Hovedkontor: Rosenholmvn. 25, 1410 Kolbotn, tlf. (66) 99 80 00
Bergen: Øvre Kråkenes 17, tlf. (05) 12 08 00
Stavanger: Professor Olav Hanssens vei 13, tlf. (04) 87 70 00
Trondheim: Vestre Rosten 81, tlf. (07) 88 00 00

# Norsk forening for JUS og EDB

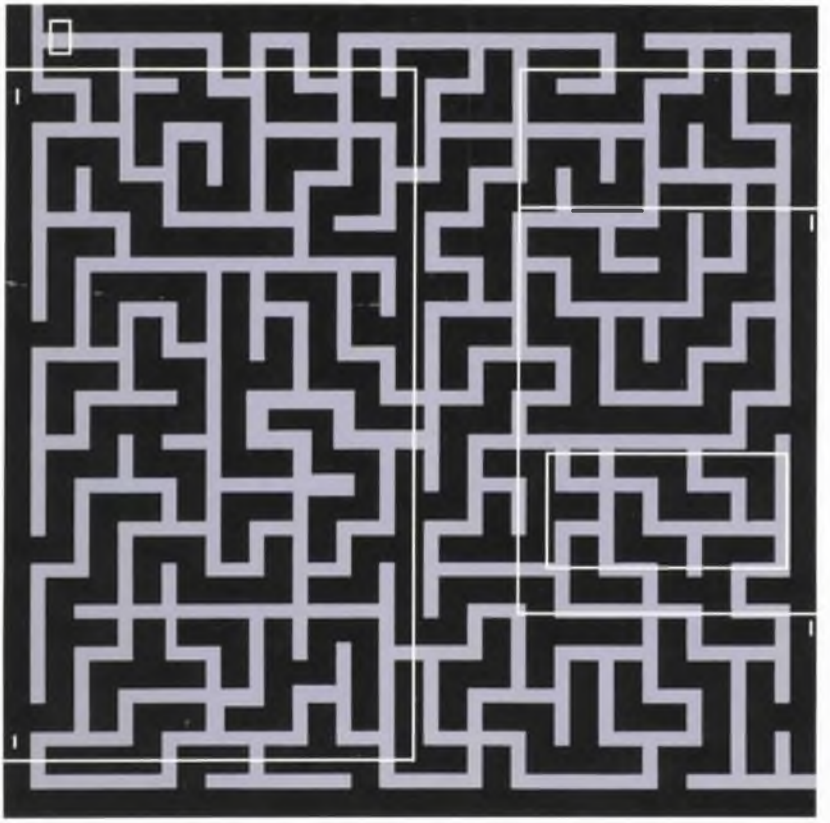
Postboks 6728, St. Olavs plass, 0130 OSLO
Postgiro 0813 5139654 Bankgiro 8200.42.49727




Foreningen står bl.a. for
salget av CompLex-heftene

KNUT-MAGNAR AANESTAD OG TORMOD S. JOHANSEN

# INNSYNSRETT I ELEKTRONISK POST I OFFENTLIG FORVALTNING



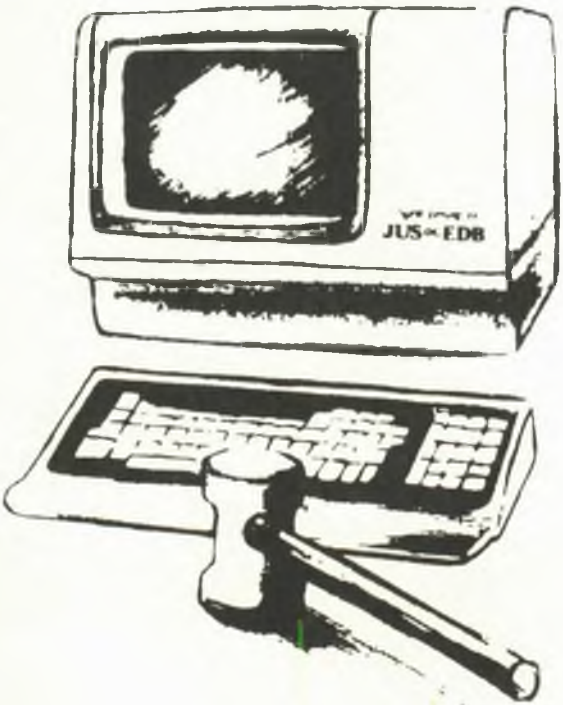
COMPLEX 1/96
INSTITUTT FOR RETTSINFORMATIKK

TANO

Hovedkontor: Rosenholmvn. 25, 1410 Kolbotn, tlf. (66) 99 80 00
Bergen: Øvre Kråkenes 17, tlf. (05) 12 08 00
Stavanger: Professor Olav Hanssens vei 13, tlf. (04) 87 70 00
Trondheim: Vestre Rosten 81, tlf. (07) 88 00 00

# Norsk forening for JUS og EDB

Postboks 6728, St. Olavs plass, 0130 OSLO
Postgiro 0813 5139654 Bankgiro 8200.42.49727




Foreningen står bl.a. for
salget av CompLex-heftene

CompLex nr 1/96

Institutt for rettsinformatikk
Postboks 6702 St Olavs plass
0130 Oslo

Knut-Magnar Aanestad og Tormod S. Johansen

# Innsynsrett i elektronisk post i offentlig forvaltning

TANO

ISBN 82-518-3441-4

Institutt for rettsinformatikks utgivelser i skriftserien CompLex er støttet av:

Den norske Advokatforening
Lovdata
Kopinor

Fotografisk opptrykk ved
Engers Boktrykkeri A/S, Otta 1995

# Forord

Dette prosjektet er innlevert som særavhandling høsten 1995 ved det Juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Prosjektet er utarbeidet ved Institutt for Rettsinformatikk og er en del av forsknings- og utredningsprogrammet MERETE. Dette programmet omfatter alle emner knyttet til media- og telekommunikasjonsrett. Prosjektet har blitt støttet av Televerkets forskningsinstitutt.

Vi vil benytte anledningen til å takke vår veileder Jon Bing og Lee Bygrave som har gitt oss gode råd underveis. Vi vil også takke Svein Aanestad og Kari Johansen som har lest korrektur. Til slutt må vi rette en takk til Alejandra og Sylvie som har hjulpet oss med å få tankene bort fra arbeidet, når det har vært nødvendig.

Oslo, desember 1995

Knut-Magnar Aanestad og Tormod S Johansen

# INNHOLDSFORTEGNELSE

# DEL II INNSYN I EPOSTSYSTEMER ETTER GJELDENDE RETT

## DEL III VURDERING AV GJELDENDE RETT

# 1. Innledning

De siste årene har det vært en rivende utvikling innenfor feltet informasjonsteknologi og datakommunikasjon. Dette har gjort det mulig å innføre elektronisk post (epost) som et arbeidsredskap i offentlig forvaltning.

Forvaltningen er i utstrakt grad en regelstyrt virksomhet. Innføring av ny teknologi innebærer ofte at de regler som gjelder for virksomheten, må anvendes på en ny virkelighet. Som oftest vil rettsreglene ikke være tilpasset denne virkeligheten. Dette kan innebære at de eksisterende rettsreglene blir en hindring for en rasjonell ibruktagelse av teknologien. Det blir derfor ofte et spenningsforhold mellom rettsreglene på den ene siden og ønske om å ta i bruk den nye teknologien på den andre siden.

Selv om rettsreglene ikke så lett lar seg anvende på den nye virkeligheten, må man likevel anta at de grunnleggende hensynene og interesseavveiningene som ligger bak reglene, i stor grad har generell gyldighet. Etter vår oppfatning er det derfor viktig at de hensynene som ligger bak rettsreglene, ikke blir satt til side ved innføring av ny teknologi.

Formålet med dette prosjektet er å avklare i hvilken grad rettsregler som gir almenheten innsynsrett i den offentlige forvaltningen, også gir rett til innsyn i forvaltningens epostsystemer. Videre ønsker vi å undersøke i hvor stor grad de grunnleggende hensynene bak innsynsreglene tilsier at almenheten gis innsynsrett i epost. Dernest ønsker vi å se på hvordan man kan tilpasse det tekniske systemet og hvordan man kan utvikle rettsreglene slik at hensynene bak innsynsreglene kan ivaretas på en forsvarlig måte.

Prosjektet er delt i tre deler. I del I gis en beskrivelse av elektronisk post i offentlig forvaltning. Her redegjøres det for hvor langt forvaltningen har kommet med innføringen av epost og hvordan epostsystemer fungerer. Dette danner grunnlaget for en juridisk analyse.

I del II analyseres, ved hjelp av tradisjonell juridisk metode, i hvilken utstrekning almenheten kan kreve innsyn i forvaltningens epostsystemer. Vi tar først for oss innsyn etter offentlighetsloven. Det er denne loven som gir almenheten den mest generelle innsynsretten. Det er derfor analysen av offentlighetsloven som dominerer fremstillingen i del II. Dernest tar vi for oss innsyn etter forvaltningslovens partsinnsynsregler. Det er stor grad av parallellitet mellom partsinnsynsreglene og offentlighetslovens innsynsregler. Analysen av partsinnsynsreglene vil derfor bygge på behandlingen av offentlighetsloven. Til slutt analyseres innsynsretten etter personregisterloven, hvor det også vil bli foretatt en sammenligning med innsynsretten etter offentlighetsloven og forvaltningsloven.

I del III forsøker vi å trekke noen slutninger av det vi har kommet frem til i del I og del II. Først tar vi opp spørsmålet om det er ønskelig med innsyn i epost. Deretter vil spørsmålet om hvordan innsynsretten kan realiseres, tas opp til diskusjon.

# DEL I Faktaanalyse

## 2. Elektronisk post i offentlig forvaltning

### 2.1 Innledning

I faktaanalysen gis en generell beskrivelse av epostsystemer. Først beskrives hvordan datanettverk er bygget opp. Deretter gis en oversikt over datanettverk i offentlig forvaltning hvor elektronisk post inngår som en basistjeneste. Her gis også en oversikt over kommunikasjonsmuligheter mellom offentlig og privat sektor. Etter dette går vi nærmere inn på epostsystemers oppbygning og funksjoner. Avslutningsvis skal vi se litt på hva epost kan brukes til og rettslige sider ved bruk av epost i offentlig forvaltning. Denne delen av oppgaven danner dermed grunnlag for en drøftelse av rettslige problemstillinger som oppstår når epost tas i bruk i offentlig forvaltning.

### 2.2 Nettverk, protokoller og tjenester

En forutsetning for kommunikasjon mellom datamaskiner er at det finnes en forbindelse mellom de ulike maskinene. Denne forbindelsen opprettes ved å sende signaler gjennom et fysisk nettverk bestående av kabler og sentraler. Det fysiske nettverket er imidlertid ikke tilstrekkelig for at maskinene kan kommunisere. Det er i tillegg nødvendig at maskinene kan ta imot og forstå de signaler andre maskiner sender. Dette blir ivaretatt ved at begge maskinene har samme type protokoller.

Ved hjelp av programvare kan man utnytte de mulighetene protokollene gir til å utvikle tjenester. Man får da et tjenestenettverk. I det følgende skal vi skissere hvordan et tjenestenettverk bygges opp.

Det finnes to typer tjenestenettverk, åpne og proprietære. Åpne nettverk bruker standardiserte protokollsett slik at kommunikasjon kan skje uavhengig av teknologi, indre virkemåte og oppbygning. Proprietære systemer er leverandøravhengig slik at bare maskiner fra samme leverandør kan kommunisere.[1]

Det finnes to standarder for åpne tjenestenettverk som er utbredt i dag. For det første Internet-standarden som er en de facto standard. De facto standard vil si en standard som er blitt til gjennom faktisk ibruktagelse. For det andre finnes OSI-nett som er en de jure standard. Denne standarden er utviklet av International Standardization Organization etter politisk initiativ.

Internet er særlig brukt i akademiske kretser og i privat sektor, mens offentlige organer i stor grad er pålagt å bruke OSI-standarden. Internet er uten sammenligning det største nettverket med anslagsvis 50 millioner brukere.

Gjennom EØS-avtalen er EUs standardiseringsbeslutning for kommunikasjonsløsninger i offentlig forvaltning også gjort gjeldende for Norge. Dette omfatter både statlig og kommunal sektor og innebærer blant annet at OSI-protokollsettet skal benyttes for epost. Statlig sektor var allerede før EØS-avtalen trådte i kraft pålagt gjennom NOSIP (Norsk OSI Profil) å bruke disse standardene.[2]

---

[1] Ness side 205

[2] Steine-rapporten punkt 4.2

### 2.2.1 Det fysiske nettverket

Når datamaskiner kommuniserer, sendes det elektroniske signaler fra en maskin til en annen. Disse signalene går i hovedsak gjennom kabler i et allerede eksisterende telekommunikasjonsnett. Det er derfor i utgangspunktet ikke noe spesielt med dette nettverket i forhold til telefonnettet.

Nettverket består først og fremst av faste linjer som leies av en teleoperatør. Statens Forurensningstilsyn (SFT) kan for eksempel leie en linje fra sine lokaler til Miljøverndepartementet. Universitet i Oslo har en fast linje til Uninett i Trondheim. Linjer har ulik transportkapasitet. Transportkapasiteten til en fysisk forbindelse kalles ofte båndbredde. Båndbredden angis som antall tegn som kan overføres pr. sekund.

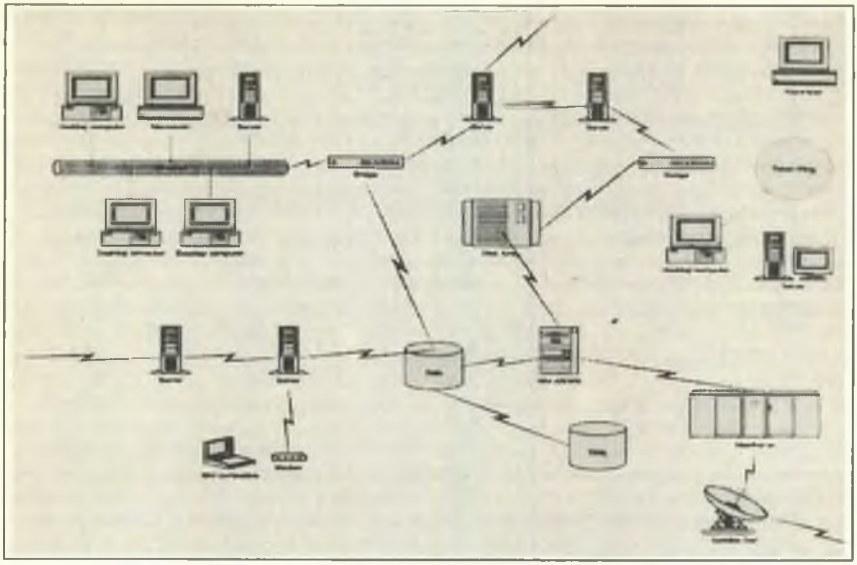
Mellom kablene finner man datamaskiner som har ulike oppgaver. For det første finner man rutere som sender signalene i riktig retning, slik at de kommer frem til riktig mottaker. Informasjon som mottas av en ruter, blir lagret der til det oppnås kontakt med neste ruter eller endestasjonen. Etter at informasjonen er videresendt blir den slettet.

Når man bruker epost, vil alle meldinger ha en datamaskin som endestasjon i nettverket. Disse maskinene kalles epost-tjenermaskiner og vil være tjenermaskiner i et lokalnettverk. Epost-tjenermaskiner administrerer inn- og utgående meldinger. Utgående meldinger blir lagret hos avsender og sendt til nærmeste ruter. Inngående meldinger blir lagret på området til den som meldingen er adressert til.

Det kan være tilfeldig hvor mange brukere som er tilknyttet et lokalnettverk, etter hvor stor organisasjonen som driver lokalnettverket er. I utgangspunktet kan det være alt fra to til flere hundre brukere i et lokalnettverk.

Den fysiske komponenten brukerne kommer mest i kontakt med er den enkeltes arbeidsstasjon eller terminal. Ved

hjelp av disse maskinene får brukerne tilgang til informasjonen som ligger på deres område på tjenermaskinen.



**Figur 1: Eksempel på hvordan et fysisk nettverk kan se ut**

### 2.2.2 Protokoller

En populær lignelse for å forklare protokollenes funksjon er å sammenligne dem med menneskelig kommunikasjon. For at vi mennesker skal kunne forstå hverandre, må vi ha felles regler og prosedyrer for kommunikasjonsprosessen og snakke samme språk. Det samme gjelder for datamaskiner. Reglene og prosedyrene for ordnet og meningsfull kommunikasjon mellom datamaskiner i nett kalles protokoller.[3]

---

[3] Ness side 203

Protokollene kan deles i ulike lag etter hvilke oppgaver de har i kommunikasjonsprosessen. Hvert enkelt lag yter tjenester til laget ovenfor med unntak av det øverste laget. Det øverste laget yter tjenester overfor tjener- og klientprogrammene.

De protokollagene som ligger nederst, kan noe upresist kalles *nettverksprotokoller*. Disse protokollene har en rekke funksjoner. En av nettverksprotokollene har som oppgave å adressere «konvolutter» som dataene skal sendes i, med adressen til avsender og mottaker. I Internet utføres denne funksjonen av en protokoll som kalles IP (Internet Protocol). I OSI-nett modellen er det Nettprotokollen som utfører denne funksjonen.

Over nettverksprotokollene ligger *transportprotokollene*. Disse protokollene beskriver hvordan informasjonen skal sendes. Protokollene pakker informasjonen i passende pakker og nummererer dem slik at de lett kan settes sammen igjen av transportprotokollene hos mottaker. Disse protokollene beskriver altså hvordan informasjonen skal transporteres i nettverket. I Internet kalles denne protokollen TCP (Transmission Control Protocol) og i OSI-nett modellen Transportprotokoll.

De neste protokollene finnes på *applikasjonslaget*. Protokollene på applikasjonslaget utnytter den logiske forbindelsen som er opprettet ved hjelp av de lavere protokollagene og det fysiske nettverket, til å legge til rette for de tjenester brukeren kommer i kontakt med. Samtidig som applikasjonsprotokollene legger til rette for tjenester, settes rammen for hva som er mulig å utføre. Det er derfor disse protokollene som legger begrensninger på hva slags tjenester som kan tilbys i et datanettverk.

Protokollene på dette nivået deler nettverket opp i ulike tjenester. Man har i utgangspunktet en protokoll for hver tjeneste. For tjenesten elektronisk post i Internet brukes

protokollen SMTP (Simple Mail Transfer Protocol) og OSI-standarden bruker protokollen X.400. Disse protokollene beskriver hvordan epost distribueres i nettverket.

Det finnes også andre systemer for overføring av elektronisk post, et eksempel er Microsoft Mail som blant annet brukes i MV-nett, Miljøverndepartementets nettverk. Dette er et proprietært system for utveksling av epost.

De ulike protokollsettene kan i en viss grad integreres med hverandre. Det er eksempelvis mulig å kjøre X.400 eller Microsoft Mail over TCP/IP. For øvrig er det ved hjelp av portnere eller «gateways» mulig med samtrafikk mellom nettverk som bruker ulike protokollsett. En portner fungerer som en oversetter som gjør kommunikasjon mellom ulike protokollsett mulig. Slik kan brukerne i de ulike nettverkene kommunisere med hverandre.

### 2.2.3 Programvare

Det er to typer programvare i datanettverk; tjenerprogrammer og klientprogrammer. Krol definerer tjenerprogram (server) som:

> *«software that allows a computer to offer a service to another computer. Other computers contact the server program by means of matching client software»*

og klientprogram (client) som:

*«a software application that works on your behalf to extract a service from a server somewhere in the network».*[4]

Tjenerprogrammene ligger over applikasjonsprotokollene i tjenermaskinene. Det er disse programmene som utnytter de mulighetene som protokollene har lagt til rette for. Tjenerprogrammene yter tjenester til klientprogrammene.

Klientprogrammene er grensesnittet mot brukerne. Via klientprogrammene kan brukerne gi kommandoer til tjenerprogrammene. Tjenerprogrammene utfører så de tjenester de har fått beskjed om å utføre.

### 2.2.4 Tjenester

Det er vanlig å dele tjenestene inn i to hovedgrupper; kommunikasjonstjenester og informasjonstjenester. Det kan for øvrig være litt problematisk å dele inn tjenestene i et nettverk. Det finnes tilfeller der flere tjenester er basert på en og samme protokoll. På den annen side finnes det programmer som utnytter flere protokoller.

Blant kommunikasjonstjenestene i Internet finner vi elektronisk post, Talk som er en online person-til-person kommunikasjon i sanntid og konferansetjenesten Network News. Epost er antagelig den mest utbredte kommunikasjonstjenesten.

Informasjonstjenestene innebærer at man kan hente inn informasjon som ligger på ulike maskiner i nettverket. Disse tjenestene er mange, og informasjonen man finner er variert. De

---

[4] Krol side 506 og 513.

mest kjente av informasjonstjenestene er World Wide Web, Gopher og FTP (filoverføring) som er tjenester i Internet.

OSI-nett har protokoller som støtter lignende tjenestene som de man finner i Internet.

### 2.2.5 Tjenestenettverk

Når man har et fysisk nettverk, protokoller på alle nivåer og programvare over protokollene, får man et nettverk med tjenester. Dette kalles ofte for et tjenestenettverk. Kvaliteten på tjenestene vil avhenge av at alle lagene fungerer godt. Et for dårlig fysisk nettverk skaper flaskehalser og ustabilitet. Protokollene må sikre at maskinene forstår hverandre, og at mulighetene for en god tjeneste åpnes. Programvaren må sikre at disse mulighetene utnyttes, og at brukeren oppfatter tjenesten som brukervennlig gjennom god funksjonalitet og et godt brukergrensesnitt.


**Figur 2: Et komplett tjenestenettverk**

### 2.2.6 Tilknytningsmåter

Det er i hovedsak to måter å tilknytte seg tjenestenettverk på. Større organisasjoner har som oftest et lokalt nettverk med en fast forbindelse til et eksternt tjenestenettverk. Den faste forbindelsen leies av en teleoperatør til en fast kostnad, uavhengig av hvor mye linjen brukes. En fast tilknytning til nettverket gir best kvalitet og er det mest økonomiske for storbrukere.

Mindre organisasjoner og privatpersoner vil ofte koble seg opp mot nettverk via et såkalt oppringt samband. Man kontakter da en maskin i nettverket via en telefonlinje ved hjelp av et modem. Kostnadene ved oppkopling vil her påløpe pr. tidsenhet man er oppkoplet.

For små organisasjoner kan det være fordelaktig og ressurssparende å dele en eposttjenermaskin. Man har da et felles

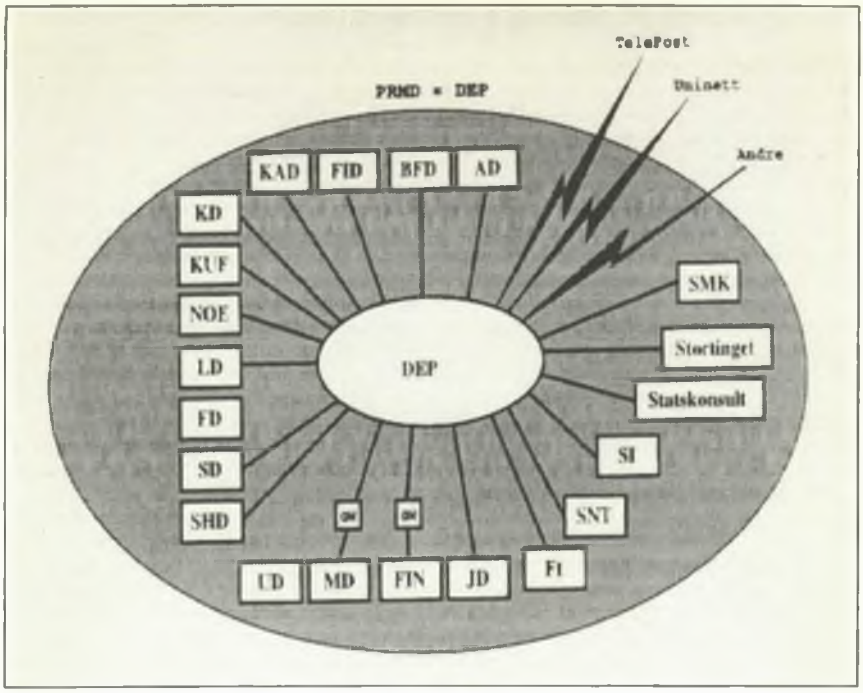
lokalt nettverk og kan dele på kostnadene med å ha en fast linje til tjenestenettverket. I forvaltningen vil nok de fleste organer ha en egen tjenermaskin, men det kan i enkelte tilfelle være lønnsomt for mindre organer å dele en eposttjenermaskin i et felles nettverk

## 2.3 Nettverk i forvaltningen

I dette avsnittet skal det redegjøres for hvilke epostnettverk som finnes i offentlig forvaltning i dag, og i hvilken retning utviklingen går. Vi skal se på hvilke kommunikasjonsmuligheter som foreligger mellom ulike offentlige organer, mellom det offentlige og private epostbrukere, samt kommunikasjon med epostbrukere i andre land. Fremstillingen tar sikte på å gi et kortfattet oversiktsbilde over epostinfrastrukturen i Norge, og er derfor hverken nøyaktig eller uttømmende.

### 2.3.1 Sentralforvaltningen

For de sentrale forvaltningsorganene er det opprettet et nettverk som bygger på OSI-protokollsettet. Dette nettverket kalles Stamnettet, og den viktigste tjenesten som tilbys er elektronisk post. Nettet har vært i drift fra oktober 1993. De som er koplet til Stamnettet er foruten alle departementene: Statsministerens kontor, Stortinget, Statskonsult, Statens informasjonstjeneste og Statens næringsmiddeltilsyn. Det er opprettet et hovedpostkontor for nettverket som kalles DEP. Dette hovedpostkontoret drives av Statens forvaltningstjeneste. Strukturen i nettverket går ellers frem av figur 3.




**Figur 3: Stamnettet**

Alle brukerne i Stamnettet kan utveksle elektronisk post. Stamnettet har imidlertid forbindelser til andre tjenestenettverk slik at brukerne i Stamnettet også kan kommunisere med brukere i disse nettverkene. For det første går det forbindelser ut fra hovedpostkontoret DEP til blant annet Telepost og UNINETT. For det andre går det forbindelser fra enkelte av etatene som er tilkoblet Stamnettet, til andre nettverk. En viktig forbindelsen ut av Stamnettet er forbindelsen fra DEP til Telepost. Denne forbindelsen innebærer at brukerne av Stamnettet kan sende og motta epost fra alle Teleposts kunder, både de som er tilknyttet Telepost OSI-nett og Telepost Internet. Videre kan det

kommuniseres med alle epostbrukere i nettverk som Telepost har samtrafikkavtaler med.

### 2.3.2 Underliggende etater

Det har inntil nylig vært opp til de enkelte forvaltningssektorer å koble sine etater sammen i epostnettverk. Miljøverndepartementet (MD) og Landbruksdepartementet (LD) har bygget opp slike nettverk.

MD har sammen med de andre etatene i miljøsektoren bygget opp et sektornett hvor epost er en av hovedtjenestene. Nettverket kalles MVNETT og omfatter MD, fem fagdirektorater og fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Til sammen omfatter MVNETT samtlige 1500 arbeidsplasser i miljøsektoren.[5]

MVNETT har forbindelse til Stamnettet gjennom MD. Gjennom Statens kartverk finnes det en forbindelse til Telepost Internet. MVNETT bruker det proprietære MS-mail over TCP/IP.

Miljøsektoren har utstrakt samarbeid med internasjonale miljøer. Det arbeides derfor med å etablere kommunikasjon med EU, Det europeiske miljøbyrået og andre internasjonale miljøer. Det arbeides også med å etablere løsninger som gir datastøtte under reiser og muligheter til telependling.[6]

---

[5] Steine-rapporten punkt 5.6

[6] Steine-rapporten punkt 5.6

### 2.3.3 Statens Regionale Informasjonsnett

Staten har nå forlatt en sektorbasert IT-strategi. I stedet ønsker man å bygge opp nettverk som også gjør det mulig å kommunisere på tvers av sektorene.
Administrasjonsdepartementet arbeider derfor med å etablere Statens Regionale Informasjonsnett. I første omgang skal dette nettet omfatte fylkesmannsembedene, utdanningskontorene, fylkeslegeetaten med flere. Statens Regionale Informasjonsnett skal være i drift fra mars 1996. Epost vil være en av basistjenestene i dette nettverket.

Statens Regionale Informasjonsnetts eposttjeneste vil benytte X.400-protokoller over TCP/IP. Det vil bli opprettet samtrafikk med Stamnettet og andre offentlige og private nettverk.[7]

### 2.3.4 Kommunenett

Kommunenes sentralforbund (KS) har anbefalt sine medlemmer å bruke statlige standarder og kravspesifikasjoner på IT-området. Denne anbefalingen omfatter blant annet OSI-protokollsettet for epostkommunikasjon. KS arbeider også med en felles kravspesifikasjon for et kommunenett. Dette arbeidet søkes koordinert med Statens Regionale Informasjonsnett og vil bli bygget opp på tilsvarende måte. Også her vil epost bli en viktig tjeneste.[8]

---

[7] For mer informasjon om Statens Regionale Informasjonsnett se Orientering pr. juli 1995 fra AD, tilgjengelig på Internet med URL-adressen: http://odin.dep.no/ad/sri/norsksri.html

[8] Steine-rapporten punkt 4.7.4

### 2.3.5 Utdannings- og forskningsinstitusjoner

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF) har gjennom UNINETT bygget opp et datanettverk for norsk forskning og høyere utdanning. UNINETT er i dag et aksjeselskap eiet av KUF. Alle de fire universitetene og de fleste høgskoler i Norge er tilknyttet UNINETT. Det blir også stadig flere videregående skoler og grunnskoler som tilknytter seg UNINETT.

UNINETT driver flere tjenestenettverk, både åpne og proprietære. Her tilbys epost som en basistjeneste, men også en rekke andre tjenester tilbys. For epost er det samtrafikk mellom de ulike nettene slik at man kan sende epost fra et nett til et annet. UNINETT Internet er det mest omfattende av UNINETTs nettverk. Så å si alle institusjoner som knytter seg til UNINETT, har en forbindelse som baseres på Internet-protokollsettet. UNINETT har gode forbindelser til nettverk i utlandet, først og fremst det verdensomspennende Internet.[9]

### 2.3.6 Privat sektor

I privat sektor er det etter hvert blitt en rekke tilbydere av nettverksforbindelser og nettjenester. De viktigste er pr. i dag er Telepost, UNINETT, DAXNET, Eunet, Oslonett og PowerTech. Bortsett fra UNINETT som bare leverer tjenester til private og offentlige forsknings- og utdanningsinstitusjoner, driver disse leverandørene ren kommersiell virksomhet. Det leveres ulike nettjenester basert på ulike protokollsett. Alle leverer imidlertid tilknytning til Internet. Telepost har det største nettet i Norge som er basert på OSI-protokollsettet.

---

[9] Se UNINETTs Web-side for nærmere informasjon på URL-adressen: http://www.uninett.no

Disse seks leverandørene har inngått samtrafikkavtaler, slik at kommunikasjon med epost kan skje fra et nett til et annet. Dette skjer gjennom et samtrafikkpunkt som kalles NIX (Norwegian Internet Exchange). Videre er det vanlig at de enkelte leverandørene har avtaler om samtrafikk med andre nettoperatører i Norge og utlandet. På denne måten kan en epostbruker som er tilknyttet en av disse nettverksleverandørene, kommunisere med brukerne i tilsvarende nettverk verden over.

I løpet av 1995 har det kommet mange nye leverandører av tilknytning til Internet og utviklingen går veldig fort. Noen av de nye leverandørene er tilkoblet leverandørene som er nevnt ovenfor. Andre opererer selvstendig på det norske markedet og har egne forbindelser til utlandet.

Leverandører av nettjenester utvikler produkter for forskjellige brukergrupper. Det levereres pakkeløsninger til store institusjoner og til mindre organisasjoner. Det finnes også skreddersydde produkter for familier og enkeltbrukere. Felles for de fleste produktpakker er at elektronisk post inngår som en basistjeneste.

### 2.3.7 Oppsummering

Stamnettet er som allerede nevnt tilknyttet Telepost. Det betyr i hovedsak at alle epostbrukere i Stamnettet kan kommunisere med alle andre epostbrukere i Norge og i resten av verden som er tilknyttet et nett som bruker OSI-protokollsettet eller Internet-protokollsettet. MVNETT har som nevnt forbindelser både til Stamnettet og til Telepost Internet. Brukerne av MVNETT har derfor like store kommunikasjonsmuligheter som brukerne av Stamnettet. Det samme vil gjelde for alle offentlige organer som knytter seg til denne typen av nettverk, eksempelvis et regionalt statlig nettverk og et nettverk for kommuner og fylkeskommuner.

Det karakteristiske ved denne infrastrukturen er at det bygges opp lokale nettverk basert på åpne løsninger. Disse kobles så sammen med andre større og mindre nettverk som også er basert på åpne løsninger. Slik bygges det opp et logisk nettverk som blir verdensomspennende, på samme måte som ved telefoni.

Konklusjonen er altså at man er i ferd med å bygge opp et forvaltningsnettverk for epost som vil bli landsomfattende. Det er grunn til å anta at de fleste forvaltningsorganer i Norge vil være brukere av epost innen år 2000. En tilsvarende infrastruktur vil bli bygget opp i forvaltningen i de øvrige vestlige land. Samtidig vil antall brukere av epost i privat sektor øke dramatisk både i organisasjonene og blant privatpersoner i Norge og på verdensbasis.

## 2.4 Epostsystemer

### 2.4.1 Innledning

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan et epostsystem kan se ut i en organisasjon. Først tar vi for oss systemets oppbygning. Deretter beskrives funksjonene i systemet sett fra en brukers synsvinkel.

### 2.4.2 Epostsystemets oppbygning

Organene i offentlig forvaltning vil som regel ha et lokalt nettverk med én tjenermaskin og flere arbeidsstasjoner knyttet sammen. Tjenermaskinen er tilknyttet det eksterne nettverket og har programvare som behandler meldinger som kommer inn og som skal sendes ut. Alle meldingene i systemet lagres i **«postkasser»** på tjenermaskinen. Brukerne vil som oftest ha sin

egen postkasse og vil ha tilgang til de meldinger som ligger der, fra en arbeidsstasjon tilknyttet det lokale nettverket

Alle lokalnettverk må administreres og vedlikeholdes. En administrator har dette som oppgave.

Administratoren har for det første ansvar for brukernes tilgang til systemet. Han tildeler brukerne en postkasse på tjenermaskinen. Denne postkassen er **passordbeskyttet** slik at brukeren har eksklusiv tilgang til meldingene som ligger der. Brukerne må derfor gjennom en innloggingsprosess før de får tilgang til meldingene. Epostsystemene er dermed utviklet med den forutsetning at den enkelte brukers meldinger er private. Administratoren har imidlertid mulighet til å aksessere de enkelte brukerområdene for å rette feil eller lignende. Når en bruker får tildelt en postkasse blir han også tildelt en **epostadresse**. Både i Internet og i OSI-nett er det opprettet systemer for tildeling av adresser. Systemene sikrer at den enkelte brukers adresse er unik. Som regel vil adressen inneholde en identifikasjon av brukeren, enten brukerens fulle navn eller vedkommendes brukernavn i nettverket. Videre vil adressen som oftest gi uttrykk for hvilket organ brukeren er tilknyttet og i hvilket land dette organet befinner seg. En adresse kan for eksempel se ut som dette:

*torbjorn.berntsen@md.dep.telemax.no (Internet-adresse)*

*eller*

*G=torbjorn; S=berntsen; O=md; P=dep; A=telemax; C=no (X.400-adresse)*

En av administratorens viktigste oppgaver er å sikre informasjon. Skulle noe gå galt er det viktig for organet at informasjon ikke går tapt. Derfor tas det med jevne mellomrom

**sikkerhetskopier** av den informasjonen som ligger i brukernes postkasser. Sikkerhetskopiene lagres på magnetbånd med stor lagringskapasitet.

For å ha oversikt over bruken av nettverket, genererer man **logger** over trafikken i nettverket. Logger føres hovedsakelig til statistiske formål. Loggene kan således gi en oversikt over eposttrafikken slik at man kan planlegge den videre driften av nettverket. Det er viktig at forbindelser i nettverket ikke blir overbelastet. Videre er det av økonomiske grunner ønskelig å justere båndbredden etter trafikkbelastningen.

Loggene kan i prinsippet inneholde alt fra en registrering av antall meldinger som passerer et punkt i nettverket, til samtlige opplysninger som følger med en melding inkludert selve meldingen. Det mest vanlige er trolig å registrere dato og tidspunkt for meldingen samt epostadressen til avsender og mottaker. På samme måte som sikkerhetskopiene lagres loggene på magnetbånd.

Logging kan gjøres for et organs lokalnettverk eller mer sentralt i nettverket. For eksempel kan Administrasjonsdepartementet logge all trafikk inn og ut av sitt departement, mens Statens Forvaltningstjeneste som administrator for Stamnettet, kan logge all trafikk som går gjennom Stamnettets hovedpostkontor DEP. Det synes å være mest vanlig å føre logg over trafikken innen et organ og trafikk ut og inn av organet.

### 2.4.3 Klientprogrammer

Når den enkelte bruker skal anvende epostsystemet, er han avhengig av et program som gjør det mulig å behandle meldinger og å kommunisere med tjenermaskinen. Disse programmene

kalles klientprogrammer og er brukernes opplevelse av epostsystemet. Hvordan brukerne oppfatter epostsystemet er altså avhengig av klientprogrammets brukergrensesnitt. Innenfor rammene for applikasjonsprotokollene bestemmer klientprogrammene hvilke funksjoner epostsystemet skal ha.

Ulike deler av forvaltningen har valgt forskjellige løsninger for sitt epostsystem. Det brukes derfor flere ulike klientprogrammer i offentlig forvaltning. For det første er epostsystemet for forskning og utdanning bygget på Internet-standarden SMTP. Her varierer det fra institusjon til institusjon hvilket klientprogram man bruker. Eudora og Pegasus er meget vanlige. For det andre er epostsystemet i Stamnettet bygget på OSI-standarden X.400 med On-Mail klientprogrammer. For det tredje har enkelte organer proprietære systemer, Miljøverndepartementet og andre organer i MV-nett bruker for eksempel Microsoft Mail. På tross av at det finnes flere ulike klientprogrammer, vil funksjonene i store trekk være de samme.

### 2.4.4 Klientprogrammenes funksjoner

Det grunnleggende ved epostsystemet er at man kan sende meldinger til og motta meldinger fra alle brukerne i systemet. Dette betyr at de ulike klientprogrammene består av tekstbehandlere hvor man kan skrive de meldingene man skal sende og lese de meldingene man mottar.

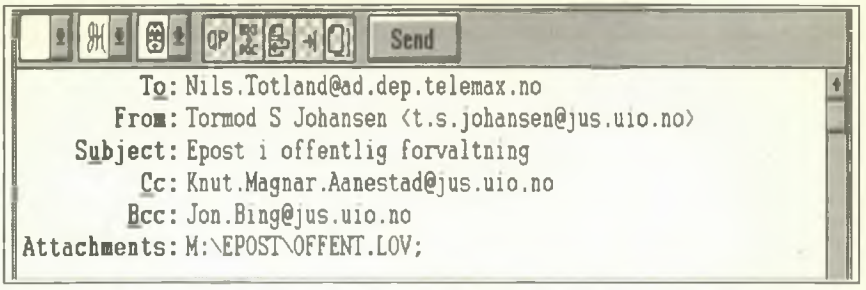
**Meldinger** som skal sendes ut, skrives i klientprogrammets tekstbehandler. Dette er en helt enkel tekstbehandler som gir mulighet for å skrive en melding med vanlig brødtekst. Disse tekstbehandlerne har ikke funksjoner som gjør det mulig å gi meldingen en fin layout med ulike fonter og skriftstørrelser. Slike meldinger egner seg derfor best til mer uformell kommunikasjon mellom brukerne.

Det er også mulig å sende filer som **vedheng** til meldinger. Man kan hekte på en hvilken som helst fil når man sender en melding. Det vil i mange tilfeller være praktisk å oversende dokumenter som man har utarbeidet i en tekstbehandler, til et annet organ. Det er i prinsippet ikke noen begrensninger for hvilke typer filer man kan sende. Man kan for eksempel sende grafikkfiler, fonogrammer og videogrammer. Meldinger som kommer inn til en bruker, vil man kunne lese i tekstbehandleren. Vedhengene må imidlertid åpnes i et program som kan fremføre disse. Det vil for eksempel si at man må åpne filer utarbeidet i Word for Windows i et tekstbehandlingsprogram som kan lese Word-filer. For avspilling av fonogram og videogram må man i tillegg til egnet programvare ha nødvendig utstyr for fremføring.

Når man skal sende en melding, må man fylle ut et **meldingshode**. Her fyller man for det første inn mottakers epostadresse (To:). Klientprogrammet fyller automatisk inn avsenders navn eller epostadresse i feltet for avsender (From:). I tillegg kan man fylle ut et emnefelt (Subject:). I dette feltet er det meningen at man skal gi en kort beskrivelse av hva meldingen dreier seg om. I forbindelse med saksbehandling kan det for eksempel være praktisk å nevne hvilken sak meldingen angår og eventuelt noe nærmere om innholdet. Videre kan man fylle inn epostadressen til de man vil sende kopier til. Det er mulig å sende vanlig kopi (Cc:) og såkalt blind kopi (Bcc:).[10] Hvis man sender vedheng til meldingen, vil programmet fylle inn filens navn i feltet for vedheng (Attachments:). Når meldingen sendes, registreres sendetidspunktet og legges til meldingshodet.

---

[10] Når man sender en «blind kopi» vil ikke de andre mottakerne få vite at man har sendt denne




**Figur 4: Meldingshode fra et klientprogram**

De ovenfor nevnte opplysningene vil utgjøre meldingshode på utgående meldinger. For mottatte meldinger, vil meldingshodene i tillegg inneholde opplysninger om hvilken vei meldingen har tatt for å komme frem til mottaker (Return path:). Denne informasjonen er som regel vanskelig å forstå for den vanlige bruker.

Meldingshodene vil være tilknyttet hver enkelt melding. Det vil derfor i utgangspunktet ikke finnes noe register som bare består av meldingshodene. For å kunne lese det som står i medingshodet, må man derfor normalt åpne den meldingen meldingshodet tilhører.

De fleste klientprogrammer har en **adressebokfunksjon**. I en slik adressebok kan man lagre epostadresser og gi dem kortnavn. Kortnavnet kan så fylles inn i meldingshodets adressefelt i stedet for mottakerens epostadresse.

En av epostsystemets store fordeler er at en melding uten vanskeligheter kan sendes til flere mottakere samtidig. Dette kan i hovedsak skje på to måter. Enten kan avsender sende

eksemplar av meldingen til flere mottakere fra sitt klientprogram ved å føre opp flere adresser i mottakerfeltet eller i kopifeltene. En annen mulighet er at avsenderen sender meldingen til en maskin som mangfoldiggjør meldingen, og sender den til alle som er registrert på en liste som ligger i maskinen. Denne listen kalles en **distribusjonsliste**. Det enkelte medlem må selv melde seg på en slik liste. Listen har vanligvis et tema alle meldingene som distribueres via listen, skal omhandle. Slike distribusjonslister vil være godt egnet som diskusjonsforum for aktuelle spørsmål og til å spre informasjon til de ansatte innenfor et organ. Distribusjonslister kan brukes til å spre meldinger man selv har skrevet eller til å videresende meldinger man har mottatt fra andre.

Klientprogrammene har også en funksjon for å kunne **svare på mottatte meldinger**. Programmet setter da automatisk opp mottaker og avsender, og i temafeltet går det frem at det er svar på en mottatt melding. Samtidig settes meldingen man skal svare på automatisk inn i den nye meldingen slik at man kan skrive sitt svar etter denne.

Et spesielt trekk ved epost er således at det som regel vil finnes mange **eksemplarer** av en melding på ulike steder i systemet. Vi har sett at avsender og mottaker har hvert sitt eksemplar av meldingen. Videre har vi sett at eksemplar kan finnes på sikkerhetskopier og i logger. Endelig inneholder klientprogrammene funksjoner som gjør det enkelt å mangfoldiggjøre meldingene, i tillegg til at meldingene kan spres til en stor krets gjennom distribusjonslister.

### 2.4.5 Systematisering

For å kunne holde orden på meldingsmassen i en postkasse, har klientprogrammene en funksjon for sortering av meldinger. Klientprogrammene vil legge inngående meldinger i en innkurv

og meldinger som er sendt i en utkurv. Dessuten vil de ha en kurv for meldinger som skal slettes. I tillegg er det mulig å opprette egendefinerte kurver hvor man selv kan legge inn meldinger. Det kan for eksempel være praktisk å opprette en slik kurv for meldinger som angår samme sak.

I hver kurv genereres det en innholdsfortegnelse med opplysninger om hver enkelt melding i kurven. Slike innholdsfortegnelser vil vi i det følgende kalle **epostregistre**. Epostregistrene er delt i felter med opplysninger som hovedsakelig er hentet fra meldingshodet. For det første inneholder epostregistrene et felt med opplysninger om hvem som har sendt de inngående meldingene, og hvem som er mottaker av de utgående meldingene. Disse opplysningene kan imidlertid gi liten mening fordi enkelte epostadresser kan være vanskelige å forstå og fordi bare kortnavnet vises der adressebokfunksjonen er brukt. Det kan derfor være problematisk å identifisere avsender/mottaker i disse registrene.

Andre opplysninger i innholdsfortegnelsene vil være meldingens tittel, tidspunkt for avsendelse, meldingens størrelse, med videre.


**Figur 5: Innholdsfortegnelse i egendefinert kurv**

De fleste klientprogrammene inneholder en **sorteringsfunksjon** som gjør det mulig å sortere meldingene i en kurv etter ulike kriterier så som mottaker/avsender, dato, meldingenes tittel.

Mange klientprogrammer har også en **søkefunksjon**. Denne funksjonen gjør det mulig å søke på opplysninger i innholdsfortegnelsene, meldingshodene og selve meldingene.

Søkemulighetene vil kunne variere noe fra klientprogram til klientprogram.

## 2.5 Bruk av elektronisk post i offentlig forvaltning

### 2.5.1 Bruksområder

Vi skal her gi en kort oversikt over de viktigste karakteristika epost har som kommunikasjonsform, for å indikere hva epost kan brukes til.

Epostmeldinger transporteres svært raskt gjennom det fysiske nettverket. Som regel vil en melding komme frem til mottaker i løpet av sekunder. Transportkostnadene er på den annen side meget lave, eksempelvis langt lavere enn ved sending av brevpost og ved bruk av telefon.

Epostsystemet legger opp til kommunikasjon fra person til person, ikke fra organ til organ. Systemet kan derfor sies å ha en desentralisert informasjonsstruktur. Et annet kjennetegn for epost er at utveksling av meldinger skjer asynkront. Det vil si at avsender og mottaker ikke trenger å være tilgjengelige på samme tid.

Meldinger vil ofte være gjenstand for mangfoldiggjøring, i endret eller original form, med eller uten avsenderens samtykke. Videre åpner epostsystemene opp for multimedia-kommunikasjon. Fonogram og videogram kan derfor bli en viktig del av epost-utvekslingen.

Disse karakteristika gjør at epost kan erstatte andre kommunikasjonsformer så som brev, samtale ansikt-til-ansikt (enkeltvis eller i grupper), telefon og telefax. Kommunikasjon som før ikke ble lagret, kan få et mer varig preg fordi et fonogram eller en skreven melding kommer i stedet for bruk av telefon.

Samtidig er epostsystemet en ny kommunikasjonskanal som åpner for nye former for informasjonsutveksling. Man kan for eksempel ha mer intensiv kommunikasjon med parter utenfor egen organisasjon.

Etter dette vil epost kunne ha et meget vidt bruksområde innen offentlig forvaltning. Man kan utveksle alt fra formelle dokumenter til rundskriv, forslag, utkast, notater og korte beskjeder. Forvaltningen er en informasjonsintensiv virksomhet og det antas at bruk av epost vil kunne gi betydelige effektiviseringsgevinster.[11]

### 2.5.2 Rettslige sider ved bruk av epost

Utnyttelsen av dagens epostsystem er foreløpig begrenset av flere faktorer. For det første er meldingssikkerheten lav. Man kan ikke være sikker på at en avsender er den han gir seg ut for å være eller at meldingen kommer frem til rette adressat. Man kan heller ikke vite om meldingen har blitt endret underveis. Slike problemer søker man å løse gjennom metoder for autentisering og kryptering. Slike metoder er foreløpig ikke tatt i bruk i stor skala, selv om den nødvendige teknologien eksisterer.

For det andre finnes det pr. i dag ikke noe standard overføringsformat for vedheng. Dels kan problemer oppstå hvis avsender og mottaker ikke har de samme programmer for fremføring av vedhengene, eksempelvis samme tekstbehandlingsprogram eller samme type regneark. Dels er det et problem at ikke alle portnere klarer å oversette alle typer vedheng. Noen vedheng blir derfor ikke videresendt i opprinnelig form inn i et nettverk med et annet protokollsett enn det avsender bruker. Dermed kan det bli umulig for mottaker å fremføre vedhengene.

For det tredje finnes det ingen gode løsninger for journalføring og arkivering av epost. I dag overlates spørsmålet om hva som skal journalføres og arkiveres i stor grad til den

[11] Epostgruppas rapport side 88 følgende

enkelte brukers skjønn i det løpende arbeidet. I praksis tas utskrift av alle meldinger som skal journalføres og arkiveres. De manglende journalførings- og arkiveringsrutinene er i hovedsak en følge av den tekniske utformingen av epostsystemene med egne postkasser for de enkelte brukerne, og hvor det meste av informasjonsflyten går utenom arkivet.

Blant annet som følge av disse faktorer, er det en tendens i forvaltningen til å anse kommunikasjon med epost som «uformell» eller «uoffisiell». Dette fremgår blant annet av interne retningslinjer for bruk av epost som er utarbeidet for Stamnettet og MVNETT, og av rapporten fra Epostgruppa.[12] Her sies det at «offisielle» dokumenter skal sendes i papirversjon på vanlig måte. Epost får imidlertid brukes som en foreløpig formidlingskanal for slike dokumenter. Dokumenter, notater, utkast med videre som ikke anses som «offisielle», kan sendes som epost så lenge disse ikke inneholder sensitive opplysninger eller gradert informasjon.

Man synes på denne måten å forutsette at epostkommunikasjon er unntatt fra alle formelle regler og kan anses nærmest ikke eksisterende og uten rettslige konsekvenser. Rettslige problemstillinger oppstår i følge dette syn, først når epost tas i bruk som en formidlingskanal for «offisielle» dokumenter. Dette har ført til at man har unnlatt å ta rettslige problemer i betraktning ved innføringen av epostsystemene.

Vi mener at et slikt perspektiv bærer galt avsted. For det første er det klart at innføringen av epost i forvaltningen innebærer at et helt nytt arbeidsredskap tas i bruk. For forvaltningen som i utpreget grad er en regelstyrt virksomhet, bør det være en særlig oppfordring å se på de rettslige sidene ved dette arbeidsredskapet.

For det andre er det ikke gitt at selv en begrenset bruk av epost er uproblematisk, eksempelvis i forhold til

---

[12] Epostgruppas rapport side 4

offentlighetsloven. For å kunne ta stilling til dette spørsmålet må det foretas en rettslig analyse av gjeldende rett anvendt på epostsystemer. Dessuten er det uklart både hva epost tillates brukt til i følge de retningslinjer som er gitt, og hva epost faktisk brukes til i dag.

For det tredje synes det klart at bruken av epost vil øke betydelig i tiden som kommer. Antall brukere vil øke drastisk, meldingssikkerheten vil bli bedret og multimediaverktøy vil bli tatt i bruk i stor utstrekning. Dette kan lett før til et press i retning av å utvide brukerområdet for epost, uten at man har de rettslige konsekvensene klart for seg.

# DEL II Innsyn i epostsystemer etter gjeldende rett

## 3. Innledning til del II

### 3.1 Problemstilling

Hovedproblemstilling i denne delen av avhandlingen er i hvilken utstrekning man kan kreve innsyn i forvaltningens epostsystemer etter gjeldende rett og hvordan denne innsynsretten skal gjennomføres. Vi tar for oss innsynsreglene i offentlighetsloven, forvaltningsloven og personregisterloven. Innsynsregler i spesiallovgivningen og ulovfestet innsynsrett holdes utenfor fremstillingen.

### 3.2 Innsynsreglenes begrunnelse

#### 3.2.1 Offentlighetsprinsippet[13]

Offentlighetsprinsippet i forvaltningen er prinsippet om at almenheten skal ha rett til innsyn i den virksomhet som drives av forvaltningsorganer.

---

[13] Frihagen, Offentlighetsloven I side 18-21, Eckhoff side 436-437 og Bohlin side 12-13

Begrunnelsen for offentlighetsprinsippet er for det første hensynet til demokratisk kontroll. Forvaltningen i et demokratisk velferdssamfunn har et ideelt formål. Den skal forvalte samfunnets felles verdier og sørge for en rettferdig fordeling av samfunnets goder. At almenheten har en mulighet til å føre kontroll med at forvaltningens virsomhet er i tråd med dette formålet, oppfattes som en grunnleggende demokratisk rettighet.

For det andre er offentlighetsprinsippet en forutsetning for en reell ytringsfrihet. Den informasjon som det offentlige har i sin besittelse, er en viktig opplysningskilde for den frie meningsutveksling. Offentlighetsprinsippet er en garanti for at almenheten har fri tilgang til denne opplysningskilden.

For det tredje kan offentlighetsprinsippet bidra til å styrke kontakten mellom borgerne og administrasjonen. Prinsippet kan hindre at forvaltningen mister kontakten med det pulserende liv og gjøre at borgerne har tillit til det offentliges virksomhet.

Offentlighetsprinsippet ble innført i Norge gjennom lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 (Offentlighetsloven).

### 3.2.2 Partsoffentlighet[14]

Prinsippet om partsoffentlighet i forvaltningssaker er partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Prinsippet begrunnes i hensynet til en parts rettssikkerhet. For at en part i en forvaltningssak skal kunne ivareta sine interesser i saken, er det fundamentalt at parten har tilgang til alle dokumenter som har betydning for saken. Prinsippet om partsoffentlighet er ivaretatt

[14] Frihagen Forvaltningsrett bind II side 118-123, Eckhoff side 471 og Hove side 31 følgende

ved reglene om partsinnsyn i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (Forvaltningsloven).

### 3.2.3 Personvern og innsyn[15]

Personvernet kan ses som interessen enkeltpersoner har i å kontrollere formidling og bruk av opplysninger som angår en selv i det moderne informasjonssamfunnet. For å kunne ivareta denne interessen er for det første interessen i diskresjon viktig. Dette er interessen i å ha kontroll med den originale innsamlingen av opplysningene og opplysningenes videre bruk og spredning. For det andre har interessen i at opplysningene er fullstendige og riktige betydning når opplysningene brukes som beslutningsgrunnlag. For å kunne ivareta disse interessene, er det viktig at man har innsyn i de opplysninger som omhandler en selv. Denne interessen er begrunnelsen for regelen om innsynsrett i lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48 (Personregisterloven).

# 4. Offentlighetsloven

## 4.1 Innledning

På det tidspunkt da offentlighetsloven ble vedtatt, var det ikke aktuelt å regulere retten til innsyn i EDB-materiale. Etterhvert som den teknologiske utvikling skjøt fart, ble derimot innsyn i EDB-materiale en stadig mer aktuell problemstilling. Ved

---

[15] Bing, Personvern i faresonen side 34 og side 42 følgende, se også Blekeli og Selmer side 21 følgende

lovrevisjonen i 1982 ble det derfor tatt inn en bestemmelse i lovens § 3 tredje ledd som ga Kongen fullmakt til å gi forskrifter om anvendelse av offentlighetslovens dokumentbegrep på materiale som er overført, lagret eller utarbeidet ved hjelp av EDB. Etter dette utarbeidet Jon Bing et forslag til en slik forskrift som ble presentert i CompLex 6/1984. Justisdepartementet fulgte opp Bings forslag i forskrift om offentlighetslovens anvendelse på EDB-materiale som ble vedtatt 19. desember 1986 (nr. 2202), heretter kalt EDB-forskriften.

Før EDB-forskriften trådte i kraft, var det alminnelig antatt at loven bare i meget begrenset utstrekning ga hjemmel for innsyn i EDB-materiale.[16] Forskriften innebærer derfor en betydelig og prinsipiell utvidelse av offentlighetsprinsippet når den i punkt I.1 gir offentlighetsloven *tilsvarende anvendelse* på materiale som er utarbeidd, overført eller lagret ved hjelp av EDB.

Forskriften gir først og fremst regler om anvendelsen av lovens dokumentbegrep på EDB-materiale. Lovens hovedregel er at «forvaltningens saksdokumenter» er offentlige, jamfør offentlighetslovens § 2 første ledd. Det viktigste spørsmålet i forhold til epost er derfor hvilke epostmeldinger som er «saksdokumenter» i offentlighetslovens forstand. Ved å analysere innholdet og avgrensningen av dette begrepet får vi dermed angitt rammen for innsynsretten.

Dernest tar vi for oss lovens krav om individualisering av en bestemt sak som vilkår for å kreve innsyn og ser på hvordan dette vilkåret må anvendes i forhold til epost. Innsyn i journalinformasjon er vesentlig for å kunne oppfylle individualiseringskravet, og for å finne frem til de dokumenter man vil kreve innsyn i. Spørsmålet om innsyn i slike opplysninger blir derfor det neste emnet som drøftes. Videre blir det

---

[16] Se eksempelvis Ot. prp. nr. 4 1981-82 side 15

nødvendig å avklare når innsynsretten inntrer og når den eventuelt faller bort før vi behandler lovens bestemmelser om unntak fra offentlighet. Av unntaksreglene i loven er det særlig unntaket for interne dokumenter som er av interesse. Etter dette vil vi si litt om prinsippet om meroffentlighet og om hvordan innsynsretten skal gjennomføres. Til slutt diskuteres praktiske problemer ved gjennomføring av innsynsretten og hvilken betydning slike problemer har ved avgrensning av innsynsretten.

På denne måten ønsker vi å få klargjort i hvor stor utstrekning forvaltningens epostsystemer er gjenstand for innsyn etter offentlighetsloven.

## 4.2 Innhold og avgrensning av begrepet «saksdokument»

For at en elektronisk melding skal omfattes av loven, må den være et «saksdokument», jamfør lovens §§ 2 og 3. Selve begrepet «saksdokument» er ikke nærmere definert i loven, og heller ikke forarbeidene sier så mye om dette. Årsaken er først og fremst at begrepet «saksdokument» oppfattes som nokså uproblematisk når man arbeider med tradisjonelle papirdokumenter.[17] For epost må imidlertid dette begrepet analyseres nærmere.

Begrepet «saksdokument» sier oss to ting. For det første at det er forvaltningens *saker* som det kan kreves innsyn i. For det andre at det er *dokumenter* som er enheten for innsyn.

Begrepet «dokument» har betydning i to relasjoner. For det første som avgrensningskriterium i forhold til hva som er dokumenter og hva som ikke er dokumenter i lovens forstand. For det andre i forhold til spørsmålet om det foreligger ett eller

[17] Forvaltningskomiteens Innstilling side 435

flere dokumenter. Det siste spørsmålet har særlig betydning ved anvendelsen av lovens unntaksbestemmelser. Vi kommer derfor tilbake til dette spørsmålet i avsnitt 4.7.4

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke epostmeldinger som omfattes av selve begrepet «saksdokument». Vi går først inn på hva som omfattes av begrepet «sak». Deretter tar vi for oss hva som er «dokumenter» i lovens forstand og hvordan dette begrepet kommer til anvendelse på epost. Til slutt tar vi opp noen avgrensningsspørsmål som synes praktiske ved bruk av epost. I avsnitt 4.3 skal vi så ta for oss definisjonen i § 3 første og annet ledd.

Vi vil på den måten få klargjort i hvor stor grad epostmeldinger omfattes av offentlighetslovens hovedregel om innsyn, jamfør §§ 2 og 3.

### 4.2.1 Hva som omfattes av begrepet «sak»

Lovens § 3 definerer hva som er saksdokumenter uten å si noe uttrykkelig om hva som omfattes av begrepet «sak». Ordlyden gir derfor liten veiledning ved tolkningen.

En rent språklig tolkning kan tale for at innsynsretten bare gjelder dokumenter som angår forvaltningens saksbehandling i tradisjonell forstand, slik at virksomhet som det ikke er naturlig å kalle saksbehandling, faller utenfor innsynsretten.

Forarbeidene viser imidlertid klart at saksbegrepet skal tolkes videre enn dette. Forvaltningskomiteens innstilling sier at bestemmelsen som tilsvarer dagens § 3 er meget vidt utformet. Den sier videre at:

> *«...loven [...] omfatter dokumenter som gjelder eller har betydning for* ***en sak eller et forhold som hører under den offentlige forvaltnings arbeidsområde****»* (vår utheving).[18]

Dette taler for at det ikke har vært lovgivers mening å benytte begrepet «sak» som et avgjørende avgrensningskriterium for innsynsretten.

Frihagen tar etter dette som utgangspunkt:

> *«...at § 2 sikter til innsyn i dokumenter som* ***gjelder eller kan ha betydning for forhold under vedkommende forvaltningsorgans arbeidsoppgaver og virksomhetsområde****»* (Frihagens utheving).[19]

Lovens virksomhetsområde angis i § 1. Det heter her at loven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Som forvaltningsorgan regnes «ethvert organ for stat eller kommune». Det går klart frem av forarbeidene at loven omfatter så vel tradisjonelle forvaltningsorganer som organer som driver offentlig tjenesteproduksjon og offentlig forretningsvirksomhet.[20]

Lovens virksomhetsområde setter på denne måten rammen for hva begrepet «sak» kan omfatte. Begrepet «sak» kan med andre ord bare omfatte forhold som er relevant for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer.

---

[18] Forvaltningskomitéens Innstilling side 434-435

[19] Frihagen, Offentlighetsloven I s 254

[20] Ot. prp. nr. 4 (1981-82) punkt 4.3

Formålet med offentlighetsloven er at det skal kunne føres en demokratisk kontroll med hele forvaltningens virksomhet og at almenheten skal ha tilgang til den informasjon som finnes i forvaltningen. Også dette taler for at offentlighetslovens saksbegrep omfatter alle forhold som har betydning for forvaltningsorganers virksomhet.

Lovens system er at den favner vidt gjennom angivelsen av virksomhetsområdet i § 1 og at hovedregelen er en generell innsynsrett i denne virksomheten, jamfør §§ 2 og 3. Innsynsretten begrenses gjennom eksplisitte unntaksbestemmelser hvor hensynene for og mot innsyn er veid mot hverandre, jamfør §§ 4 til 6. For eksempel vil unntaket i § 6 første ledd nr. 2 ofte være aktuell unntakshjemmel for organer som driver forretningsvirksomhet. Unntaket for taushetsplikt i § 5a vil ofte være aktuell i helsesektoren. Og i den generelle forskriftens punkt V.1. er det gjort unntak for det offentliges forskningsvirksomhet. Lovens system tilsier derfor at begrepet «sak» er et avgrensningskriterium uten reell betydning for innsynsrettens omfang.

Konklusjonen blir dermed at alle forhold som i vid forstand er relevante for den virksomhet som et organ driver, omfattes av begrepet «sak». Begrepet «sak» er med andre ord kun en henvisning til lovens virksomhetsområde som angis i § 1.

### 4.2.2 Hva som er «dokumenter» i lovens forstand

Loven gir ingen definisjon av begrepet «dokument». Ordlyden gir derfor liten veiledning for tolkningen. Forarbeidene, praksis og litteratur viser imidlertid klart at begrepet må tolkes vidt og til dels langt videre enn det vanlig språkbruk skulle tilsi.

Forvaltningskomitéen uttalte om § 3 at:

*«..paragrafens første ledd er meget vidt utformet. Men det er viktig at offentlighetsregelen gjelder for hele forvaltningens område.»* [21]

Videre uttalte Justiskomitéen følgende om dokumentbegrepet ved lovendringen i 1982:

*«Komitéen vil presisere at det ved spørsmål om å trekke grenser for offentlighet må være riktig å fastholde at det er informasjonens innhold og tilblivelsessted som må være avgjørende - ikke hvilket medium det oppbevares eller reproduseres i.»*[22]

Når komitéen uttaler at det må være «informasjonens innhold og tilblivelsessted» som er avgjørende når grensene for innsynsretten skal trekkes, er dette en henvisning til lovens unntaksregler. Avgrensingen skal således ikke skje gjennom tolkningen av begrepet «dokument».

Frihagen fremholder på denne bakgrunn:

*«at det må være et siktemål å gi offentligheten adgang til opplysninger angående forvaltningens saker uansett i hvilken ytre form de foreligger... Om opplysningene foreligger i høytidelige og formelle dokumenter på fint papir, i enkle oversendelsesbrev, i uformelle notater, i tegninger, i fotografier eller i elektroniske lagre, bør i og*

---

[21] Forvaltningskomitéens Innstilling side 434 som det også henvises til i Offentlighetsutvalgets Innstilling side 90

[22] Innst. O. nr. 40 1981-82 side 3

*for seg ikke være avgjørende. Praktiske hensyn taler likevel for at en begrenser innsynsretten til noenlunde håndfaste og lett identifiserbare «informasjonsbærere» og også til kilder hvor en rent praktisk lett kan gi interesserte innsyn eller kopi. For å gi forvaltningen arbeidsro og mulighet for frie interne overlegninger, har en dessuten ved lovens § 5 fastsatt et generelt unntak for dokumenter utarbeidet til organets «interne saksforberedelse».»*[23]

Frihagen uttaler videre:

*«Betegnelsen «dokument» svarer i realiteten til det svenske ordet «handling» som kan defineres som et fysisk medium som er bærer av en viss informasjon.»*[24]

At dokumentbegrepet er vidt, illustreres også av Ombudsmannes uttalelse i KROM-saken . I denne saken hevdet fengselsstyret at skjemaer med to alternativer for undertegning, ikke kunne anses som saksdokumenter fordi skjemaene kun ble brukt som et praktisk alternativ til avhør. Ombudsmannen anså derimot skjemaene som saksdokumenter i forhold til offentlighetsloven.[25]

Det legges således til grunn i teorien at begrepet «dokument» ikke innebærer noen strenge krav til form eller innhold. Så vel formelle dokumenter som kopier, rundskriv,

---

[23] Frihagen, Offentlighetsloven I side 237-238

[24] Frihagen, Offentlighetsloven I side 239 og Bohlin side 19 følgende

[25] Ombudsmannens årsmelding 1973 side 74

forslag, utkast, notater med videre omfattes i følge Frihagen av begrepet. Eckhoff finner det klart at «alle skrevne tekster er «dokumenter» i offentlighetslovens forstand.»[26]

Frihagen hevder imidlertid at man må trekke en grense nedad for dokumentbegrepet, slik at det er visse notater med videre som ikke er dokumenter i offentlighetslovens forstand. Eksempelvis uttaler Frihagen følgende:

> *«**Noteringer og utkast** (Frihagens utheving) vedkommende saksbehandler utarbeider utelukkende som ledd i sin egen arbeidsprosess med saken, og som er beregnet på å kastes når han er ferdig med sitt arbeid, vil normalt ikke være «dokumenter» etter loven.»*[27]

Eckhoff synes derimot ikke å trekke en slik grense når han sier at alle skrevne tekster er «dokumenter».

Hvorvidt en slik grense kan trekkes etter gjeldende rett synes derfor tvilsomt. Det kan etter vår oppfatning være like nærliggende å hevde at alle skrevne tekster som faktisk eksisterer i organet når man ber om innsyn, er «dokumenter» etter loven og må følge lovens regler om innsyn.

En nedre grense for begrepet «dokument» vil under enhver omstendighet bare kunne trekkes hvor unntaket for interne dokumenter i § 5 får anvendelse. Dette går også klart frem hos Frihagen.[28] Det synes også klart at det bare vil være aktuelt å trekke en slik grense i unntakstilfeller. Spørsmålet om

---

[26] Frihagen, Offentlighetsloven I side 246 følgende og Eckhoff side 439

[27] Frihagen, Offentlighetsloven I side 249

[28] Frihagen, Offentlighetsloven I side 249

det må trekkes en nedre grense for begrepet «dokument» er derfor av mindre praktisk betydning.

Konklusjonen er etter dette at begrepet «dokument» må tolkes vidt. «Dokument» er først og fremst en betegnelse for den *informasjonsbæreren* som innsynsretten er knyttet til. Det kan ikke innfortolkes noe krav til hva slags innhold eller form denne informasjonsbæreren skal ha for å være et «dokument» i lovens forstand.

### 4.2.3 Dokumentbegrepet anvendt på EDB-materiale

For EDB-materiale skal i følge EDB-forskriftens punkt I.2 første punktum, innsynsretten gjelde «den naturlige enhet av tekst eller opplysning som på utskrift fra systemet framstår som ett dokument». Dette uttrykket ble benyttet for å få med alle tenkelige måter som EDB-materiale forekommer på i den offentlige forvaltning.[29]

De elektroniske informasjonsbærerne som innsynsretten skal omfatte, søkes i forskriften definert ved hjelp av et analogt dokumentbegrep i det man utvider det tradisjonelle dokumentbegrepet til også å omfatte EDB-materiale. Det er imidlertid vanskelig å si noe generelt om hvordan denne definisjonen er å forstå. Dette vil avhenge av den type EDB-system bestemmelsen skal anvendes på. Det må derfor foretas en konkret vurdering av hva som er en «naturlig enhet av tekst eller opplysninger» for de enkelte EDB-systemer. Spørsmålet i vår sammenheng blir derfor hva som utgjør en naturlig enhet av tekst eller opplysninger i epostsystemer.

I epostsystemer på samme måte som i tekstbehandlingssystemer, ligger ikke informasjonen lagret i

---

[29] Ot. prp. nr. 4 1981-82 side 47

naturlige enheter på lagringsmediet. Det er programvaren i epostsystemet som setter sammen den lagrede informasjonen til slike enheter. Disse enhetene er enten epostmeldinger eller vedheng til slike meldinger. Det som ifølge forskriften er «dokumenter», blir da de enkelte meldinger og de enkelte vedheng.

Man kan så spørre om en epostmelding eller et vedheng alltid vil være et «dokument» i lovens forstand. Når forskriften i punkt I.1 gir loven tilsvarende anvendelse på EDB-materiale, ka det ikke være tvilsomt at alle meldinger og vedheng som inneholder skreven tekst er «dokumenter» etter loven i lovens forstand.

### 4.2.4 Vedheng som ikke er skreven tekst

Vedheng kan også inneholde opplysninger som ikke er skreven tekst, for eksempel kart, illustrasjoner, fotografier, fonogrammer og videogrammer. Spørsmålet er om man uten videre kan si at også disse vedhengene omfattes av dokumentbegrepet.

Det anses som sikker rett at illustrasjoner, fotografier, kart og lignende materiale er dokumenter i lovens forstand.[30] Noen tvil om at vedheng som inneholder slikt materiale også er «dokumenter», kan det derfor ikke være.

Større tvil er det om vedheng som inneholder fonogram og videogram, kan anses som «dokumenter».

Forskriftens ordlyd sier at offentlighetsloven får tilsvarende anvendelse på *EDB-materiale*. Dette skulle bety at alt materiale uavhengig av medium omfattes, slik at både fonogram

[30] Eckhoff side 439

og videogram blir dokumenter som det kan kreves innsyn i etter loven. Denne tolkningen legges til grunn av Vyrje.[31]

En slik tolkning er imidlertid ikke uproblematisk fordi dokumentbegrepet i følge lovens forarbeider ikke skal omfatte «lydbånd, film og andre audiovisuelle hjelpemidler».[32] Dersom denne uttalelsen fortsatt legges til grunn utenfor EDB-området, medfører Vyrjes tolkning at innsynsretten blir mer omfattende når materialet er digitalisert enn når materialet er lagret analogt. Et fonogram ville da være offentlig når det ble sendt som vedheng til en epostmelding, men unntatt når det ble sendt på et vanlig kassettbånd. En slik forskjellsbehandling av audiovisuelt materiale er lite ønskelig. Det må derfor spørres om den utvidelsen av det tradisjonelle dokumentbegrepet som EDB-forskriften foretar, også skal omfatte audiovisuelt materiale.

Mot at EDB-forskriften omfatter audiovisuelt materiale kan innvendes at det ikke var meningen å regulere tilfeller hvor fonogram og videogram foreligger i digital form. Mye kan tyde på at det under utarbeidelsen av forskriften ble tatt for gitt at EDB-materiale alltid ville være skreven tekst. Departementet ville dessuten gå forsiktig frem da de ga forskriftene. De tok derfor Bings forslag til forskrift bare delvis til følge, fordi konsekvensene av en vid innsynsrett på dette området var lite avklart.[33]

Videre kan det innvendes at forskriften bruker et analogt dokumentbegrep. Det tilsier at grensene for innsynsretten skal være de samme når materialet er lagret ved hjelp av EDB som når materialet er lagret på annen måte. Forskriftens formål er først og fremst å opprettholde innsynsrettens omfang selv om en

---

[31] Stray Vyrje i Lov og Rett 1988 side 261

[32] Offentlighetsutvalgets Innstilling side 89-90

[33] Se Foredraget til EDB-forskriften punkt 2b

ny lagringsform tas i bruk. Med andre ord taler dette argumentet for at unntaket for audiovisuelle hjelpemidler skal være det samme uavhengig av lagringsform.

I følge forarbeidene til loven gjøres det altså unntak fra innsynsretten for audiovisuelt materiale. Begrunnelsen for å holde slikt materiale utenfor innsynsretten var at man ikke hadde fått kartlagt mulige praktiske problemer ved å la innsynsretten omfatte slikt materiale. På grunnlag av denne uttalelsen har derfor den alminnelige oppfatning vært at audiovisuelt materiale ikke omfattes av det tradisjonelle dokumentbegrepet.[34] Etter denne oppfatning er dermed valg av medium avgjørende for innsynsrettens omfang. Dette innebærer at en beskjed som snakkes inn på et kassettbånd og sendes ut av organet, ikke vil være offentlig. Skrives beskjeden derimot ned på papir og oversendes til samme person, vil det foreligge et «dokument» som er gjenstand for innsyn.

Unntaket for audiovisuelt materiale kan imidlertid ikke opprettholdes fullt ut i dag. Det er for eksempel klart at overføring av papirdokumenter til mikrofilm ikke får innvirkning på innsynsretten.[35] Det ville vært uakseptabelt i forhold til lovens formål om overgangen til en annen lagringsmåte skulle medføre at innsynsretten falt bort. Det medfører trolig heller ikke vesentlige praktiske ulemper med innsynsrett i dokumenter lagret på mikrofilm.

Det kan også reises spørsmål om man kan opprettholde unntaket for audiovisuelle hjelpemidler hvor video brukes som en regulær del av saksforberedelsen. Dette vil eksempelvis ofte være tilfelle i bygge- og reguleringssaker. Her vil hensynene som begrunner innsyn være så sterke og de praktiske ulempene så

---

[34] Unntaket grunngis blant annet i Offentlighetsutvalgets Innstilling på side 89-90 og legges til grunn i Ot. prp. nr. 4 (1981-82) på side 15

[35] Se Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 15

små, at man antagelig må tolke det tradisjonelle dokumentbegrepet utvidende slik at innsyn kan kreves. [36]

Det er derfor tvilsomt hvor langt unntaket for audiovisuelle hjelpemidler rekker i dag. Klart er ihvertfall at unntaket ikke kan opprettholdes fullt ut.

En innskrenkende tolkning av EDB-forskriftens dokumentbegrep slik at audiovisuelt materiale faller utenfor innsynsretten, gjør valget av medium avgjørende for innsynsrettens omfang også på EDB-området. Forutsatt at man har det nødvendige utstyr, er det enkelt å utarbeide og sende audiovisuelt materiale med epost. En innskrenkende tolkning av EDB-forskriften kan derfor få uheldige konsekvenser. Man kan for det første tenke seg at det da blir tilfeldigheter som avgjør valg av medium og dermed spørsmålet om offentlighet. En saksbehandler foretrekker for eksempel skriftlighet, mens en annen foretrekker å snakke inn sine meldinger. For det andre kan loven enkelt omgås ved at man eksempelvis sender et fonogram når man ønsker å unngå offentlighetens lys. For det tredje kan man få et ufullstendig bilde av saken dersom det bare gis rett til innsyn i de vedheng som er skreven tekst, fordi man raskt vil kunne få en situasjon der fonogram eller videogram har en nær innholdsmessig sammenheng med en melding eller et vedheng som er skreven tekst. Etter dette synes det klart at en innskrenkende tolkning av EDB-forskriftens dokumentbegrep slik at audiovisuelt materiale faller utenfor innsynsretten, fører til resultater som nærmest er uholdbare.

Etter dette synes det som om man har to alternative løsninger som begge gir lite ønskelige resultater. Den ene løsningen fører til en forskjellsbehandling mellom audiovisuelt EDB-materiale og annet audiovisuelt materiale. Den andre løsningen innebærer at det sondres mellom ulike typer EDB-

---

[36] Slik Frihagen, Offentlighetsloven I side 242

materiale noe som medfører en fare for at offentlighetsprinsippet kan bli uthulet på EDB-området.

En tredje løsning er å modifisere unntaket for audiovisuelt materiale. Dette kan gjøres ved at dokumentbegrepet i utgangspunktet gis anvendelse på alt audiovisuelt materiale, men at innsynsretten avgrenses etter et tilgjengelighetskriterium. At innsynsretten avgrenses etter et tilgjengelighetskriterium betyr at innsyn i audiovisuelt materiale kan avvises der hvor de praktiske problemene med å gjennomføre innsynsretten blir for store. Disse problemene kan gis et kostnadsmessig uttrykk. Som hovedregel vil man da ha rett til innsyn i audiovisuelt materiale, men det kan gjøres unntak fra innsynsretten når kostnadene med å gjøre materialet tilgjengelig blir uforholdsmessig store.[37] På denne måten får man en løsning som gir rett til innsyn i audiovisuelt materiale, og som samtidig er praktisk mulig å gjennomføre.

Mot en slik løsning kan det innvendes at unntaket for audiovisuelt materiale har en sterk forankring gjennom uttalelsene i forarbeidene og innarbeidet praksis. Hensynene som taler for innsyn gjør seg imidlertid gjeldende fullt ut også i forhold til slikt materiale. Videre synes det klart, som følge av den teknologiske utvikling siden lovens vedtagelse, at de praktiske problemene ved innsyn ikke lenger er store nok til å forsvare et kategorisk unntak for slikt materiale. Som eksemplene ovenfor viser, er det også uklart hvor langt dette unntaket rekker i dag. Dessuten tilsier hensynet til harmoni mellom lovens tradisjonelle anvendelsesområdet og anvendelsesområdet for EDB-forskriften at en slik løsning er nødvendig.

Vår konklusjon er derfor at dokumentbegrepet må gis anvendelse på alt audiovisuelt materiale og at et

---

[37] Jamfør avsnitt 4.1.1

tilgjengelighetskriterium avgrenser innsynsretten hvor kostnadene med å gjøre materialet tilgjengelig blir uforholdsmessig store.

> En konsekvens av dette skulle bli at telefonsamtaler i utgangspunktet er gjenstand for innsyn i den grad de oppbevares på et lagringsmedium. Dette er en særlig aktuell problemstilling hvor et organ har et digitalt telefonsvarersystem. Lagring av beskjeder i et slikt system kan ha mange paralleller til utveksling av fonogram i epostsystemer. En nærmere analyse av innsynsretten i telefonsvarersystemer forutsetter kjennskap til hvordan slike systemer er bygget opp og hvordan de fungerer. En slik analyse faller derfor utenfor rammen av dette prosjektet.

For epost vil denne løsningen innebære at vedheng som inneholder fonogram og videogram er «dokumenter» i lovens forstand. Hovedregelen blir dermed at man har rett til innsyn i slikt materiale. Unntak kan blant annet måtte gjøres dersom organet man henvender seg til ikke har det nødvendige utstyr for å gjøre materialet tilgjengelig. At man har mulighet for å kopiere vedhengene over på diskett, er ikke nok til å gi innsynsrett. Organet må også ha mulighet til å vurdere innholdet i forhold til reglene i offentlighetsloven.

### 4.2.5 Avgrensningsspørsmål som er aktuelle ved bruk av epost

I dette avsnittet skal vi komme nærmere inn på noen avgrensningsspørsmål som kan være særlig aktuelle ved bruk av epost.

Det følger av begrepet «sak» at det må foretas en **avgrensning mot privat post.** Dette er et aktuelt avgrensningsspørsmål for epost fordi det er vanlig at epost også

brukes til private formål. I epostsystemet vil det derfor være lagret en del private meldinger.

Selv om en stor del av meldingene er adressert til saksbehandlerne og går direkte mellom disse uten å passere arkivet, betyr ikke dette at alle meldinger automatisk faller utenfor innsynsretten som private. Det må her foretas en vurdering av hva som er privat post og hva som er saksdokumenter. Det er klart at en melding med rent personlig innhold faller utenfor innsynsretten. Derimot vil en melding som angår forvaltningens virksomhet, være gjenstand for innsyn. Forvaltningskomitéen uttaler på side 435:

> *«Synspunktet må være at dersom et personlig brev er sendt i anledning en forvaltningssak eller et tjenesteforhold og inneholder opplysninger av betydning, må brevet anses å tilhøre forvaltningens saksdokumenter».*

Slike meldinger må således behandles som «saksdokumenter» i forhold til offentlighetsloven, selv om de har et visst preg av å være private. Spørsmålet om en melding er privat må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Undertiden kan det oppstå tvil om hvor grensen mot privat post skal trekkes.

**Epostmeldinger med uformelt preg.** I forvaltningen skilles det ofte mellom formell og uformell kommunikasjon. Kommunikasjon oppfattes som formell når dokumenter journalføres og arkiveres. Epost oppfattes som regel som en uformell kommunikasjonsform.[38] Det kan være flere grunner til dette. For det første har man foreløpig ikke mulighet til å signere

---

[38] Se blant annet Janson side 133, Epostgruppas rapport side 8 og ovenfor i punkt 2.5.2

og parafere epostmeldinger. For det andre innebærer epostsystemets struktur at meldingene i stor grad utveksles mellom personer, ikke mellom organer. For det tredje er epostmeldinger ikke fysisk avgrensbare på samme måte som papirdokumenter.

I forhold til offentlighetsloven vil imidlertid skillet mellom formelle og uformelle dokumenter ikke ha betydning. Så lenge meldingene har med virksomheten å gjøre, må de betraktes som «saksdokumenter».

**Epostmeldinger av foreløpig karakter.** I mange tilfeller vil det utarbeides konsepter, utkast og lignende før den endelige beslutningen fattes. Ofte sendes slike foreløpige dokumenter til andre organer for å utveksle kommentarer og synspunkter. I slike sammenhenger vil epost være et meget praktisk arbeidsredskap.

Det følger av det som er sagt ovenfor at det ikke er holdbart å unnta meldinger av denne karakter med den begrunnelse at meldingene ikke er «saksdokumenter». Dersom man ønsker å unnta dokumenter av denne typen fra innsyn, må dette ha hjemmel i lovens unntaksregler. Se nærmere nedenfor 4.7.3 og 5.3.3 om bruk av epost som et uformelt kommunikasjonsverktøy i forvaltningen.

**Epostmeldinger mottatt til orientering.** Et forvaltningsorgan vil ofte ha behov for å orientere andre forvaltningsorgan om sitt arbeide. I noen tilfeller kan det være lovbestemt at en slik orientering skal skje. I andre tilfeller kan det være et nært samarbeide mellom organene slik at en orientering finnes naturlig. Det kan også tenkes at et organ orienteres for sikkerhets skyld, uten at mottakerorganet har særlig interesse av orienteringen. Det kan være praktisk å bruke epost i denne sammenheng.

Som hovedregel må slike orienteringer være «saksdokumenter». Hvis meldingen blir gjenstand for videre behandling i mottakerorganet, er dette helt klart. Mer tvilsomt

kan spørsmålet være når organet bare tar meldingen til etterretning uten å gjøre noe mer med den. Men også slike orienteringer kan undertiden være «saksdokumenter». Dette ble lagt til grunn av Sosialdepartementet i en sak hvor Fylkesmannen i Hedmark hadde mottatt en gjenpart av et brev sendt fra en overlege i fylket til fylkessykehuset på Tynset.[39]

Det kan imidlertid spørres om det ikke må trekkes en grense nedad. Hvis brevets avsender og mottaker ikke er underlagt offentlighetsloven, bare det orienterte organet, kan det eksempelvis være naturlig å stille større krav til at organet må foreta en viss saksbehandling før man kan si at orienteringen er et «saksdokument». I andre tilfelle kan det spille en rolle hva slags organ som er orientert og hvor langt dette organets virksomhet ligger fra avsenderorganets virksomhet. Uansett må det være snakk om et forholdsvis snevert unntak.

For overordnede organer kan det være praktisk å bruke **epost som et styringsverktøy** overfor underordnede organer. Ledelsen i et organ kan bruke epost på tilsvarende måte overfor sine underordnede tjenestemenn. Slike retningslinjer kan gis med hjemmel i organisasjons- eller instruksjonsmyndigheten.[40]

Innholdet av slike meldinger kan være svært varierende. Noen meldinger vil ikke være rettslig bindende for mottakerorganet. Slike veiledende uttalelser trenger ikke hjemmel i organisasjons- eller instruksjonsmyndigheten. Andre meldinger vil ha en nær tilknytning til en konkret sak som behandles i det underordnede organ. En tredje gruppe meldinger vil inneholde mer generelle regler for saksbehandlingen, uten å ha tilknytning til en bestemt sak. En fjerde gruppe vil gjelde administrative forhold i mottakerorganet. Spørsmålet er om begrepet «saksdokument» omfatter meldinger av denne typen.

---

[39] Saken er referert i Frihagen, Offentlighetsloven I side 246

[40] Eckhoff side 182 flg

Uttalelser som ikke er rettslig bindende for det underordnede organ eller den underordnede tjenestemann, må være «saksdokumenter» på vanlig måte. Det kan ikke være tvilsomt.

En rent språklig tolkning kan tilsi at begrepet «saksdokument» må avgrenses mot «regler for saksbehandlingen». Bing legger, riktignok i en annen sammenheng, til grunn at loven «implisitt arbeider [...] med en sondring mellom «saksdokumenter» på den ene siden og «regler for saksbehandling» på den annen side».[41] Noen begrunnelse utover dette gis ikke.

Holdepunkter for en slik sondring kan vi imidlertid ikke finne i forarbeidene. Forarbeidene sier tvert imot at saksdokumentbegrepet er meget vidt; alle dokumenter som har betydning for en sak eller et forhold som hører under et organs arbeidsområde, omfattes.[42] Bestemmelser som fastsettes med hjemmel i organisasjons- eller instruksjonsmyndigheten, utarbeides av forvaltningen selv til bruk i dens virksomhet. Dermed må slike regler og bestemmelser falle inn under den rammen som forarbeidene trekker opp, for saksdokumentbegrepet.

Hensynet til demokratisk kontroll tilsier også at dette materiale som utgangspunkt må omfattes av innsynsretten.

At instrukser og organisatoriske bestemmelser omfattes av saksdokumentbegrepet, synes også forutsatt av Frihagen. Han forutsetter blant annet at et direktiv om trygdebetaling fra Rikstrygdeverket til de lokale trygdekontor, vil være «saksdokumenter» etter offentlighetsloven.[43]

---

[41] Bing side 88

[42] Se foran under note 18

[43] Frihagen, Offentlighetsloven I side 247

At forvaltningens saksbehandlingsregler omfattes av innsynsretten, har ikke betydning for lover. Lover vedtas av Stortinget og faller derfor utenfor offentlighetslovens område, jamfør § 1 fjerde ledd. Forvaltningsloven har bestemmelser om hvordan forskrifter skal gjøres kjent § 38. At forskrifter omfattes av begrepet «saksdokument», har derfor liten praktisk betydning.

Vi kan etter dette vanskelig se at det er grunnlag for å si at instrukser og organisatoriske bestemmelser faller utenfor saksdokumentbegrepet og dermed generelt er unntatt fra innsyn. Konklusjonen er derfor at meldinger som inneholder bestemmelser gitt i medhold av organisasjons- eller instruksjonsmyndigheten, er «saksdokumenter» etter offentlighetsloven. Det samme gjelder for veiledende uttalelser som ikke er rettslig bindende. Innsynsretten på dette området må da, som ellers, avgrenses gjennom lovens unntaksregler.

**Henvendelser fra publikum** via epost må i utgangspunktet behandles på samme måte som henvendelser ellers. Det må følge av prinsipper om god forvaltningsskikk.[44] En følge av dette må være at slike meldinger som utgangspunkt er «saksdokumenter» i forhold til offentlighetsloven. Hvorvidt meldingen er sendt til organets epostmottak eller til den enkelte saksbehandler er i denne sammenheng uten betydning så lenge meldingen angår forvaltningsorganets virksomhet. Eksempler på meldinger som må være «saksdokumenter», er foruten innspill i allerede eksisterende saker, forespørsler, søknader og varsel eller annen form for informasjon til organet. Avsenderen kan klarligvis ikke selv bestemme at meldingen skal være unntatt offentlighet.[45]

---

[44] Se Eckhoff side 386

[45] Se eksempelvis Frihagen, Offentlighetsloven I side 183

Av og til kan det hende at et organ mottar meldinger som er useriøse eller sendt i ren sjikanehensikt. Et eksempel er aksjonen mot kutt i studiefinansieringen hvor studentene sendte «protestmeldinger» til Kirke- Undervisnings- og Forskningsdepartementet.[46] Slike meldinger vil gjerne oppfattes som arkivuverdige, og vil antagelig slettes etter kort tid. I den grad slike meldinger finnes når det bes om innsyn, må de imidlertid betraktes som «saksdokumenter» så lenge de har med forvaltningsorganets virksomhet å gjøre.

### 4.2.6 Betydningen av journalførings- og arkiveringsrutiner

Det kan spørres hvilken betydning journalførings- og arkiveringsrutiner har for spørsmålet om en epostmelding er et «saksdokument» i offentlighetslovens forstand.

Vi har ovenfor kommet frem til at epostmeldinger er «dokumenter» i lovens forstand. Hvorvidt en melding er et «saksdokument», avhenger av om meldingen har relevans for den virksomhet som organet driver. Det er bare ved denne vurderingen at det kan være relevant å trekke inn spørsmålet om en meldingen er journalført og arkivert.

At et dokument er journalført og arkivert, taler klart for at dokumentet har relevans for organets virksomhet og dermed omfattes av begrepet «sak». Normalt må det da legges til grunn at det foreligger et saksdokument. Dette må også gjelde epostmeldinger.

---

[46] Eksempelet er hentet fra Janson side 69-70

Offentlighetsloven pålegger ikke forvaltningsorganene noen plikt til å føre journal eller til å ha arkiv.[47] Journalførings- og arkiveringsplikten styres av et annet regelsett.

> De gjeldende regler om journalføring og arkivering er i dag spredd i ulike lover, kongelige resolusjoner, stortingsvedtak og en rekke administrative retningslinjer.[48] Regelverket om journalførings- og arkiveringsarbeidet i forvaltningen er av denne grunn uoversiktlig og til dels uklart. Det er gitt en Arkivlov av 4. desember 1992 nr. 126. Den vil avløse dagens regelverk og innføre felles regler for alle offentlige arkiv. I påvente av forskrifter til loven er loven pr. 8. september 1995 ennå ikke trådt i kraft. Arkivloven sier ingenting om forholdet til offentlighetsloven bortsett fra at et av formålene med loven er å trygge arkiv som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, jamfør § 1. I forarbeidene er forholdet til offentlighetsprinsippet bare såvidt streifet. Det synes her som om man har gått glipp av en mulighet for å avklare forholdet mellom journalførings- og arkivarbeidet og retten til innsyn etter offentlighetsloven. Loven er imidlertid i stor grad en fullmaktslov og det er klart at den gir hjemmel for å gi nærmere regler for journalføring og arkivering slik at disse bedre kan tilpasses reglene i offentlighetsloven.

Vi kan ikke se at det er foretatt noen systematisk samordning av arkivreglene og reglene om innsyn etter offentlighetsloven. Det synes ganske klart at saksdokumentbegrepet i offentlighetsloven omfatter langt mer materiale enn det som skal arkiveres etter dagens arkivregler.[49]

---

[47] Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 12 og Frihagen, Offentlighetsloven I side 162

[48] Ot. prp. nr. 77 (1991-92) punkt 1.3

[49] Se eksempelvis Arkivinstruksen for statsforvaltningen og Instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningen

Det ligger imidlertid ingen motsetning i at innsynsretten på denne måten er videre enn plikten til å arkivere. Reelle hensyn kan tvert imot tale for at forvaltningen bør stå friere i avgjørelsen av om et dokument skal journalføres og arkiveres enn ved avgjørelsen av om et dokument skal være gjenstand for innsyn. På den annen side er det viktig at mesteparten av det materialet som det kan kreves innsyn i, er gjort tilgjengelig gjennom arkivet eller på annen måte.

At et dokument ikke er journalført og arkivert, har derfor generelt sett liten vekt ved avgjørelsen av om det foreligger et «saksdokument» i offentlighetslovens forstand.[50] Dette må gjelde tilsvarende for epost som kommer inn til eller sendes ut av et organs arkiv.

For epost som ikke går gjennom arkivet, er det opp til den enkelte saksbehandler å vurdere arkivverdigheten av de meldinger han eller hun sender og mottar. Mye av den kommunikasjon som skjer utenom arkivet, anses som arkivuverdig. Dette går blant annet frem av retningslinjer for bruk av epost i statsforvaltningen.[51] Det er imidlertid klart at slike meldinger i stor grad vil ha relevans for vedkommende organs virksomhet og at de dermed er «saksdokumenter» i offentlighetslovens forstand.

Konklusjonen er derfor at hvorvidt en melding er journalført og arkivert, bare unntaksvis vil ha betydning for spørsmålet om en epostmelding er et «saksdokument» i offentlighetslovens forstand.

---

[50] Slik også Frihagen, Offentlighetsloven I side 249

[51] Se Utkast til retningslinjer om hvilke dokumenter som kan og hvilke dokumenter som ikke kan sendes på elektronisk post i statsforvaltningen, september 1995 og Retningslinjer for bruk av elektronisk post i Statens Forvaltningstjeneste 24.11.93

### 4.2.7 Konklusjon på drøftelsen av hvilke meldinger som omfattes av begrepet «saksdokument»

Det er lovens system og formål at alt som har med det aktuelle forvaltningsorgans virksomhet å gjøre, i utgangspunktet skal være gjenstand for innsyn. Slik søker lovgiver i så stor utstrekning som mulig å åpne for demokratisk kontroll med forvaltningens virksomhet og gi almenheten tilgang til den informasjon forvaltningen besitter. Det er ikke gjennom begrepet «saksdokument» lovgiver søker å trekke opp de nærmere grensene for innsyn. Dette gjøres i eksplisitte unntaksbestemmelser hvor ledetråden er om det er saklige grunner for å begrense innsynsretten.

Konklusjonen er derfor at alle epostmeldingene som finnes i et forvaltningsorgans epostsystem og angår forvaltningsorganets virksomhet, er «saksdokumenter» i offentlighetslovens forstand.

At epostmeldingene er «saksdokumenter» i offentlighetslovens forstand, innebærer at det er offentlighetslovens regler som avgjør om de er gjenstand for innsyn.

## 4.3 Når epostmeldinger blir offentlige «saksdokumenter»

Ovenfor har vi analysert selve innholdet i begrepet «saksdokument». Nå skal vi gå over til å se på § 3 første og annet ledd. Denne bestemmelsen er bygget opp som en definisjon av uttrykket «forvaltningens saksdokumenter». Det bestemmelsen i realiteten gjør er imidlertid å angi når «forvaltningens saksdokumenter» blir offentlige. Bestemmelsen får tilsvarende anvendelse for elektronisk post gjennom EDB-forskriftens punkt I.1.

Det fremgår av § 3 første og annet ledd at en melding blir et offentlig «saksdokument» når den er utferdiget av et organ, kommet inn til eller lagt frem for et organ. Et dokument er utferdiget når det er avsendt fra et organ eller, hvis det ikke sendes ut, når saken er ferdigbehandlet. For epost er det særlig alternativene «kommet inn til» og «avsendt» som er av betydning. Men det kan også være av betydning å se på alternativet «når en sak er ferdigbehandlet».

### 4.3.1 Kommet inn

Epostmeldinger som kommer utenfra, blir saksdokumenter når de er «kommet inn» til organet, jamfør § 3 første ledd. For tradisjonelle dokumenter er det antatt at de er kommet inn når de fysisk befinner seg i organet. Det er nettopp dokumenter som er «hos» forvaltningsorganet, som er offentlige, jamfør § 2 annet ledd.

For elektroniske dokumenter vil den fysiske tilstedeværelsen vanskeligere kunne brukes som avgrensningskriterium. Det kan nemlig forekomme at flere organer deler eposttjenermaskin. Alle instituttene ved det Juridiske fakultet på Universitetet i Oslo er eksempelvis tilknyttet samme eposttjenermaskin, fysisk plassert på fakultetets IT-avdeling. På denne maskinen finnes epostmeldinger for alle brukerne av epost på fakultetet, og vil således ikke være fysisk tilstede hos det enkelte institutt.

Ved utbygging av et forvaltningsnettverk, må vi anta at lignende tilfeller vil forekomme. Det kan for eksempel være praktisk for mindre kommuner å ha en felles eposttjenermaskin eller leie maskinkraft av en privat leverandør. Slik slipper den enkelte kommune å bygge opp og ha driftsansvar for sitt lokale nettverk og sin eposttjenermaskin. Dette innebærer at et organs meldingsmasse fysisk ikke alltid vil befinne seg i organets lokaler.

I slike tilfeller blir det tydelig at et fysisk avgrensningskriterium ikke lar seg anvende.

Det oppstår altså problemer med å fastslå når en melding befinner seg «hos» et organ og dermed også når en melding har «kommet inn» til organet.

Etter vår mening må det anvendes et teknisk skjæringspunkt. Dette skjæringspunktet må trekkes et sted i nettverket som ikke nødvendigvis vil falle sammen med et organs fysiske grenser mot omverden. Man må med andre ord trekke en grense mellom organet og utenverdenen i et «kybernetisk landskap».

Dette må antageligvis gjøres ved å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium. EDB-forskriften synes implisitt å arbeide med et slikt kriterium. Det følger av reguleringen i punkt II.2 at innsyn kan avvises hvor systemet drives av andre og tilbys ordinært i markedet. Denne bestemmelsen er nettopp en konsekvens av at et saksdokument anses kommet inn til organet når det har blitt tilgjengelig i et EDB-system. Dette synes også forutsatt i forarbeidene til forskriften.[52] Man kan også innfortolke et slikt kriterium i forskriftens punkt I.2. Det heter der at innsynsretten skal gjelde den naturlige enhet av tekst eller opplysninger som fremstår som ett dokument ved utskrift fra systemet. Det er typisk de enheter av tekst eller opplysninger som er tilgjengelige for organet, som kan skrives ut på denne måten.

For epost vil det ikke være særlig problematisk å anvende et tilgjengelighetskriterium. For andre typer EDB-systemer vil derimot et slikt kriterium kunne volde problemer. Dette gjelder særlig systemer som gjør det mulig å innhente informasjon fra eksterne kilder så som Lovdata, Brønnøysundregistrene, databaser i Internet med videre. Avgrensningen av innsynsretten

---

[52] Bing side 83 og foredragets punkt 4

mot eksterne databaser er et av hovedspørsmålene ved anvendelse av offentlighetsprinsippet på EDB-området og er ikke avklart etter norsk rett. Vi kan imidlertid ikke gå nærmere inn i dette problemområdet her.

En melding er etter dette kommet inn til et organ når den er tilgjengelig for organet. I de tilfellene hvor meldingene er sendt til et organs postmottak, er meldingen kommet inn når den er kommet frem til postmottakets postkasse på eposttjenermaskinen. Herfra kan meldingen aksesseres fra en terminal og vil dermed være tilgjengelig for organet.

Etter det samme resonnementet er en melding kommet inn til organet når den er kommet frem til en saksbehandlers postkasse. Meldingene i slike postkasser vil imidlertid bare være tilgjengelige ved å benytte vedkommende saksbehandlers brukernavn og passord. Passordet vil som regel bare være kjent for saksbehandleren og eventuelt for en nettverksadministrator med utvidet tilgang til systemet. Saksbehandlernes postkasser vil av denne grunn ofte oppfattes som private. Dette ble eksempelvis lagt til grunn i Epostdommen.[53] Det kan derfor hevdes at innkommede meldinger som ligger i disse postkassene, bare er tilgjengelige for den enkelte saksbehandler, og ikke for organet som sådan.

I Epostdommen la retten til grunn at det er en viktig side ved det ulovfestede personvern at den enkelte er klar over hva andre vet om en selv. Retten anså derfor at det var et inngrep i den personlige integritet når ledelsen aksesserte de meldingene som lå i en postkasse som tilhørte en av de ansatte. Dette gjaldt imidlertid bare når den ansatte ikke på forhånd, «i form av instruks, ved alminnelig kjent praksis eller ved innhenting av

[53] RG 1993 side 77, Asker og Bærum herredsrett

samtykke...», var blitt gjort oppmerksom på at dette ville kunne skje.[54]

Almenhetens innsynsrett vil således ikke komme i konflikt med det ulovfestede personvern når den enkelte saksbehandler er gjort oppmerksom på at de meldinger som befinner seg i hans postkasse er gjenstand for offentlighet. Det må legges til grunn at brukere av epost i forvaltningen allerede er gjort oppmerksom på at deres meldinger er gjenstand for innsyn i og med at offentlighetsloven er gitt tilsvarende anvendelse på EDB-materiale. Det kan derfor ikke være holdbart å hevde at innkomne meldinger som ligger i brukernes postkasser, bare er tilgjengelige for den enkelte saksbehandler og ikke for organet som sådan.

> Et annet forhold er at hensynet til den enkelte brukers personlige integritet må ivaretas i de retningslinjer og rutiner som etableres for gjennomføring av innsynsretten. Hvordan dette kan gjøres kommer vi tilbake til i del III i punkt 8.4.2

Konklusjonen blir derfor at meldinger er kommet inn til organet, når de er kommet frem til postmottakets postkasse eller en saksbehandlers postkasse.

### 4.3.2 Avsendt

Meldinger som går ut av organet, blir saksdokumenter når de er «avsendt». I tråd med det som er sagt ovenfor, må dette bety at meldingene blir saksdokumenter når de sendes ut fra en postkasse i systemet. Etter dette tidspunktet har ikke avsenderen noen reell mulighet til å hindre at meldingen går ut av organet.

---

[54] Epostdommen side 16-17

Hvorvidt meldingen kommer frem til mottaker eller ikke, må være uten betydning.

### 4.3.3 Ferdigbehandlet

Interne dokumenter blir offentlige når saken er «ferdigbehandlet», jamfør § 3 annet ledd in fine. Mange dokumenter vil være *utarbeidet for organets interne saksbehandling* og kan derfor unntas fra innsyn etter § 5 første og annet ledd. Dokumenter som inneholder vedtak i en sak, kan imidlertid ikke unntas etter denne bestemmelsen. Man har derfor en kategori av interne dokumenter som omfattes av innsynsretten.[55]

Dersom man kommer til at en intern epostmelding inneholder et vedtak, er meldingen et offentlig saksdokument fra det tidspunkt vedtaket anses truffet.[56]

### 4.3.4 Konklusjon

Konklusjonen er at alle inn- og utgående meldinger blir offentlige når de passerer organets grense mot utenverdenen. Denne grensen må trekkes gjennom et tilgjengelighetskriterium. Meldinger som bare sirkulerer internt, blir offentlige når saken de omhandler er ferdigbehandlet.

---

[55] Slik Frihagen, Offentlighetsloven I side 277 følgende og Eckhoff side 442

[56] Se mer om dette under punkt 4.7.2.1

## 4.4 Kravet om individualisering av «en bestemt sak»

For å kunne få innsyn i «forvaltningens saksdokumenter» stiller loven krav til individualisering av den saken som dokumentene angår. Dette fremgår av § 2 annet ledd første punktum hvor det sies at man kan gjøre seg kjent med dokumenter «i en bestemt sak». Kravet til individualisering vil gjelde tilsvarende for epostmeldinger som for papirdokumenter siden loven får tilsvarende anvendelse på EDB-materiale.

Hensynet bak individualiseringskravet er at man må konkretisere kravet om innsyn, slik at man ikke kan be om innsyn i alle saker av en bestemt type eller lignende. Dersom man kunne kreve innsyn uten å konkretisere kravet, ville det kunne medføre vesentlig merarbeid for forvaltningen.[57]

Kravet om individualisering kan på bakgrunn av hensynene bak regelen, ikke være særlig strengt. Det er tilstrekkelig at saken identifiseres slik at den uten urimelig bry og arbeid kan finnes frem av organet. Det er også klart at forvaltningen har en viss veiledningsplikt dersom den som ber om innsyn ikke kan individualisere saken helt nøyaktig.[58]

Ovenfor har vi sett at begrepet «sak» bare er en henvisning til lovens virkeområde. Det kan derfor være noe uklart hva som ligger i begrepet «sak» i denne sammenhengen. Det er ikke holdepunkter for å si at begrepet «sak» har et annet meningsinnhold her enn ved tolkningen av saksdokumentbegrepet. I individualiseringskravet kan ikke ligge annet enn at den som ber om innsyn, må kunne angi det avgrensede område innenfor organets virksomhet som vedkommende ønsker innsyn i. Dette må gjøres på en måte som

---

[57] Offentlighetsutvalgets innstillingen side 94

[58] Offentlighetsutvalgets innstilling side 94 og Frihagen, Offentlighetsloven I side 148 og 150

gjør det mulig for organet å identifisere hvilke informasjonsbærere kravet om innsyn gjelder.

Når man ber om innsyn i en bestemt sak, har man rett til å få se det offentlige innholdet i alle sakens dokumenter. Dette går frem av § 2 annet ledd første punktum.[59] Retten til å få se det offentlige innholdet i alle dokumentene i saken må gjelde uavhengig av hvor i organet dokumentene befinner seg. Av dette må følge at man har krav på å få se alle epostmeldingene som angår saken, uten at man uttrykkelig ber om innsyn i epostsystemet. Slik må organet være forpliktet til å legge frem både dokumenter som finnes i arkivet, og dokumenter som bare finnes i epostsystemet. Dersom dokumentene i epostsystemet ikke tas med, vil forvaltningsorganet i realiteten unndra fra offentlighet dokumenter som omfattes av innsynsretten.

Individualiseringskravet vil være til hinder for at man kan kreve å få utnytte de søkemulighetene man vil ha når dokumenter foreligger i elektronisk form. Disse søkemulighetene gjør det mulig å søke på ulike kriterier for å finne frem til dokumenter som omhandler et bestemt tema, en bedrift, en person eller lignende. For å få innsyn i de dokumentene man ville ha funnet ved slik søking, må man i dag individualisere de sakene som dokumentene tilhører.

> Dette innebærer en betydelig begrensning i innsynsretten. Forvaltningen kan selv bruke de søkemuligheter som finnes i sitt arbeide, mens den som vil føre kontroll med dette arbeidet ikke har tilsvarende muligheter. Det kan på denne måten ikke bringes klarhet i hvilke opplysninger som kunne ha vært tatt frem med de søkemuligheter som finnes. Dermed blir det vanskelig å bringe klarhet i om forvaltningen har opplyst saken så godt som den burde. Mulighetene for å foreta en demokratisk kontroll med forvaltningen er derfor innskrenket.

---

[59] Slik også Frihagen, Offentlighetsloven I side 148

Har man individualisert et dokument, har man rett til innsyn i dokumentet. Man trenger ikke å spesifisere hvilken sak dokumentet angår.[60] Dette har særlig betydning for dokumenter man finner frem til gjennom den utvidede innsynsretten i journaler og lignende registre, jamfør § 2 annet ledd annet punktum. I neste avsnitt skal vi se på hvordan denne bestemmelsen kommer til anvendelse i epostsystemer.

## 4.5 Innsyn i epostregistre, meldingshoder og logger

I lovens § 2 annet ledd annet punktum åpnes det for innsyn i journal og lignende register (journalregelen). Her gjelder ikke kravet om individualisering av en bestemt sak. Det betyr at man har adgang til et organs journal som helhet, selv om denne inneholder opplysninger om en rekke saker. Dermed blir journalen en nøkkel for å finne frem til saker og dokumenter som kan være av interesse. Dette antas å ha stor praktisk betydning. Uten en slik generell adgang til journalopplysninger, ville individualiseringskravet føre til at innsynsretten ville bli sterkt innsnevret i praksis.[61]

### 4.5.1 Er registrene i epostsystemet journaler?

Det finnes ikke noe journalsystem for epost. Likevel lagres det opplysninger i systemet som tilsvarer noen av de opplysningene, som normalt finnes i en journal (journalopplysninger). Det lagres blant annet opplysninger om tidspunktet for meldingers

---

[60] Slik også Frihagen. Offentlighetsloven I side 149

[61] Bing side 110 følgende

avsendelse og innkomst, hvem som er mottaker og avsender og opplysninger om meldingens innhold eller emne.

I et journalsystem gis dokumentene et journalnummer og et arkivnummer. Det finnes også en anmerkningsrubrikk som blant annet brukes til å føre kontroll med hvor dokumentene befinner seg. Videre sørges det for at det er en forbindelse mellom alle dokumenter som tilhører samme sak.[62] Slike opplysninger vil ikke finnes i epostsystemer. Videre innebærer bruk av epost at dokumenter sendes ut av organet uten at det skjer noen formell ekspedering. Epostsystemer inneholder derfor heller ikke ekspedisjonsopplysninger. De journalopplysninger som ikke finnes i epostsystemer, vil normalt heller ikke finnes i andre registre så lenge meldingene ikke er levert til arkivet.

Spørsmålet er så om man har rett til innsyn i de journalopplysninger som epostsystemer innholder.

Som nevnt i faktaanalysen genereres det registre som inneholder journalopplysninger om meldingene, på ulike steder i et epostsystem. For det første genereres det en innholdsfortegnelse over inn- og utgående meldinger hos sluttbrukerne. Denne innholdsfortegnelsen genereres ut fra opplysninger i meldingshodene. For det andre kan man logge trafikken i et organ, inn og ut av et organ eller trafikken som passerer et sentralt punkt i nettverket.

Lovens § 2 annet ledd annet punktum gir rett til innsyn i journal og *lignende register*. Med lignende register menes registre som trer i stedet for journal i vanlig forstand, typisk en postliste eller et register over inn- og utgående saker.[63] Etter forskriftens punkt I.1 får loven tilsvarende anvendelse på materiale som er utarbeid, overført eller lagret ved hjelp av EDB.

---

[62] Se Arkivinstruksen for statsforvaltningen punkt 5

[63] Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 12 og Eckhoff side 441

Dette taler for at registre i epostsystemer som inneholder journalopplysninger, omfattes av begrepet «lignende register» i loven.

Forskriftens punkt I.3 første punktum åpner for innsyn i journaler ført ved hjelp av EDB. Det siktes her til EDB-systemer som erstatter manuelle journalføringssystemer. Et typisk eksempel på dette er journalsystemer basert på NOARK-standarden.[64]

I annet punktum sies det at innsynsretten også skal gjelde journalopplysninger i systemer hvor det ikke skjer noen fortløpende registrering av inn- og utgående post. Det fremgår av foredraget til forskriften at man også her sikter til systemer som erstatter manuelle journalføringssystemer. Formuleringen i annet punktum er imidlertid uklar. Der hvor EDB-systemer brukes i den ordinære journalføringen skulle man tro at registreringen alltid vil skje fortløpende. Det forskriften tar sikte på må formodentlig være systemer hvor det ved innføring av opplysninger i systemet, ikke automatisk lages en kronologisk liste over inn- og utgående post. Ved bruk av slike systemer, pålegger forskriften at en ordinær postliste utarbeides og gjøres tilgjengelig for almenheten.

Forskriftens punkt I.3 kan således ses som et utslag av et generelt prinsipp om at innsynsretten i journalopplysninger ikke skal innsnevres når man tar i bruk EDB i journalføringen.

Forskriften punkt I.3 synes å forutsette at all post som går inn og ut av et organ, tas hånd om av arkivet slik arkivinstruksen beskriver. Således regulerer bestemmelsen ikke direkte retten til innsyn i slike kommunikasjonssystemer som vi her står overfor. De reelle hensynene som ligger bak regelen i

---

[64] Se foredraget til EDB-forskriften punkt 3, NOARK er en kravspesifikasjon for EDB-basert journalføring i statsforvaltningen utgitt av Riksarkivet

punkt I.3, gjør seg imidlertid gjeldende fullt ut også i forhold til journalopplysningene som finnes i epostsystemer.

Dermed kan det etter vår mening ikke være tvilsomt at registre i epostsystemer som inneholder journalopplysninger, i utgangspunktet må være gjenstand for innsyn etter journalregelen.

### 4.5.2 Innsyn i epostregistre hos sluttbrukerne

Epostregistre hos sluttbrukerne inneholder opplysninger om inn- og utgående post. Det samme gjelder innholdsfortegnelser over meldingene i et organs postmottak. Som hovedregel må slike registre være gjenstand for innsyn i tråd med resonnementet ovenfor.

Epostregistrene vil også inneholde opplysninger om den interne meldingsutvekslingen. Det kan spørres om også disse opplysningene er gjenstand for innsyn etter journalregelen.

> Arkivinstruksen for statsforvaltningen sier i punkt 5.4.1, at interne dokumenter som er en del av saksbehandlingen, skal registreres i journalen. Det antas av Frihagen at dette bare omfatter mer formelle innstillinger, notater og brev. Praksis synes likevel å være at interne dokumenter sjelden føres inn i journalen.[65]

Det er ikke tvilsomt at hele journalen inklusive innføringen av interne dokumenter, er offentlig i sin helhet. Dette fremgår blant annet av en uttalelse fra lovavdelingen inntatt i Presseforbundets samling. I lovavdelingens svarbrev av 24. juni 1985 heter det at journalen i utgangspunktet er offentlig i sin

---

[65] Frihagen, Offentlighetsloven I side 168-169

helhet også når det gjelder innførsler om «... saker som kan unntas fra offentlighet, herunder interne saksdokumenter».[66]

At journalen kan unntas fordi den i stor grad inneholder intern korrespondanse, ble avvist av Samferdselsdepartementet i en sak referert i Presseforbundets samling. Samferdselsdepartementet uttaler: «Når et dokument først er inntatt i en journal, medfører dette at lovens § 2 kommer til anvendelse».[67]

Vi har ovenfor kommet til at epostregistrene hos sluttbrukerne omfattes av journalregelen i lovens § 2. Vi kan da ikke komme til annet enn at dette gjelder registrene i sin helhet, inklusive opplysninger om den interne meldingsutvekslingen.

Konklusjonen må derfor bli at også journalopplysninger om den interne meldingsutvekslingen er offentlige.

### 4.5.3 Innsyn i meldingshoder

Meldingshoder vil ofte inneholde journalinformasjon som ikke finnes i epostregistrene. Både opplysninger om meldingens tittel, opplysninger om mottaker og avsender og opplysninger om vedheng til meldinger kan være ufullstendig i et epostregister. Generelt kan man si at meldingshodene inneholder alle journalopplysninger som genereres i systemet, mens epostregistrene som regel bare vil inneholde et utdrag av disse.

Det kan derfor spørres om også meldingshodene er gjenstand for innsyn etter journalregelen når meldingshodene inneholder journalopplysninger som ikke finnes i epostregistrene.

---

[66] Fremo side 100

[67] Fremo side 130

Meldingshodene er som oftest tilknyttet hver enkelt melding. Normalt vil det derfor ikke finnes noe register som kun inneholder meldingshodene. Det kan imidlertid tenkes at det finnes epostsystemer hvor slike registre genereres. I de tilfeller hvor det foreligger et register over meldingshodene, må disse klart omfattes av journalregelen.

Det må så spørres om det kan kreves innsyn etter journalregelen hvor meldingshodene ikke er satt sammen til et eget register.

Det er klart at journalregelens begrunnelse taler for at journalregelen også omfatter journalopplysningene som finnes i meldingshodet. Det som kan tale mot at journalregelen også omfatter disse opplysningene, er de praktiske problemene som kan oppstå ved gjennomføringen av innsynsretten. I hvilken grad det er rettslig relevant å legge vekt på slike problemer kommer vi tilbake til i avsnitt 4.10 og 4.11.

Her er det tilstrekkelig å fastslå at journalregelen under enhver omstendighet må omfatte meldingshodene der det ikke volder uforholdsmessig store kostnader å ta frem et register over disse.

Konklusjonen blir dermed at meldingshodene som hovedregel er gjenstand for innsyn etter journalregelen når meldingshodene inneholder journalopplysninger som ikke finnes i epostregistrene.

### 4.5.4 Innsyn i logger

Et organ kan selv logge trafikken som går inn og ut av organet. Logging av trafikk sentralt i nettverket kan for eksempel gjøres av Forvaltningstjenesten som i dag er driftsansvarlig for Stamnettet. Dersom det opprettes et statlig hovedpostkontor for

epost, vil slike registre kunne lages også her. En annen mulighet er at en tiltrodd tredjepart (TTP) har et slikt register.[68]

Noen logger kan være opprettet for statistiske formål. Disse kan være anonymisert slik at det ikke fremgår hvem som er mottaker og avsender eller hva meldingen omhandler. Andre registre vil opprettes for å øke meldingssikkerheten eller sikre bevis for sending og mottak av meldinger. En del logger kan bli opprettet for å holde orden på meldingene som sendes og mottas, og vil således kunne fungere som elektroniske arkiv. Mengden av journalopplysninger i slike registre vil altså variere. Man kan tenke seg en variasjonsbredde fra registre som bare inneholder antall meldinger som passerer et visst punkt i systemet, til detaljerte registre som inneholder meldingshodene, eller sogar selve meldingene.

Det synes klart at man må trekke en nedre grense for hva som omfattes av journalregelen, slik at anonymisert statistikk og lignende faller utenfor. Denne grensedragningen er imidlertid av mindre interesse fordi en slik statistikk som regel vil være et «saksdokument» og således gjenstand for innsyn i det organet hvor den er opprettet. Videre må en øvre grense trekkes, slik at man ikke kan kreve innsyn i logger som inneholder selve meldingene.

Logging av trafikken sentralt i epostsystemet innebærer at et forvaltningsorgan får journalopplysninger for flere organer samlet hos seg. Spørsmålet er da om man kan gå til et organ som har slike registre og be om innsyn i disse, selv om de ikke angår meldinger kommet inn til eller avsendt fra dette organet.

En første forutsetning for å kreve innsyn i slike registre, må være at organet hvor registeret finnes, omfattes av lovens § 1.

---

[68] En tiltrodd tredjepart er en operatør som leverer tjenester ved elektronisk meldingsformidling, blant annet i forbindelse med kryptering og autentisering.

Er dette tilfellet, vil spørsmålet avhenge av en tolkning av lovens § 2. Det sies her at man kan kreve innsyn «hos vedkommende forvaltningsorgan». Dette gjelder både for dokumentene og for journaler og lignende registre. Med dette forstås at organet man henvender seg til, må ha materialet man ber om å få se hos seg. Hverken loven eller dens forskrifter setter som vilkår for innsyn i journalopplysningene, at organet også må ha dokumentene journalopplysningene henviser til, i sin besittelse. Det kan for eksempel nevnes at man i departementenes pressesenter samler journalene fra en rekke organer i sentralforvaltningen. I tillegg har senteret et EDB-system som gir tilgang til journalene fra flere av departementene.

Så langt vi kan se må registre som inneholder journalopplysninger for flere organer, etter dette omfattes av journalregelen.

### 4.5.5 Interne hjelperegistre

Regelen i § 2 annet ledd annet punktum omfatter «journal og lignende register». Etter forarbeidene skal det sondres mellom registre som trer i stedet for journal, og interne hjelperegistre. Det er bare den først nevnte type registre som er offentlig.[69]

Med interne hjelperegistre menes registre forvaltningen utarbeider til eget bruk og som kommer i tillegg til kronologiske registre over inn og utgående post. Med dette siktes blant annet til forvaltningens presedensregistre.[70] I NOARK-standarden er det mulig å opprette registre basert på ulike kriterier. Det vil imidlertid bare være de kronologisk ordnede registre som

---

[69] Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 12

[70] Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 12 og Eckhoff side 441

omfattes av journalregelen. De andre registrene vil kunne unntas som interne hjelperegistre.

Det kan spørres i hvilken grad registre i epostsystemet vil være interne hjelperegistre som faller utenfor innsynsretten.

Der hvor det ikke finnes noe sentralt postmottak, vil alle meldingene gå direkte inn til den enkelte saksbehandler. Ansvaret for journalføring og arkivering ligger i slike tilfeller hos den enkelte mottaker. Dette gjennomføres normalt ved at meldinger som anses arkivverdige, skrives ut og leveres til arkivet. Det kan da hevdes at den ordinære journalen også omfatter den elektroniske posten, slik at epostregistrene kan unntas som interne hjelperegistre.

Mot dette kan det for det første innvendes at den ordinære journalen sjelden vil være ajour i forhold til epostsystemet. Særlig vil dette gjelde når bruken av epost blir mer utbredt. For det andre kan det være usikkert i hvilken utstrekning saksbehandlerne sørger for å journalføre alle arkivverdige meldinger. For det tredje vil epostsystemet inneholde meldinger som ikke oppfattes som arkivverdige, men som likevel omfattes av innsynsretten fordi de er «saksdokumenter» i lovens forstand. Den ordinære journalen vil derfor ikke inneholde en fullstendig oversikt over inn- og utgående epost.

Konklusjonen må derfor være at epostregistrene hos den enkelte saksbehandler ikke kan unntas som interne hjelperegistre på dette grunnlaget.

I organer hvor man har et sentralt postmottak, vil meldinger adressert til en saksbehandler fortsatt gå direkte inn til ham eller henne. Meldinger adressert til postmottaket vil først mottas her. Deretter vil de bli fordelt på saksbehandlerne i organet. Meldinger som saksbehandlerne sender ut av organet, vil gå utenom postmottaket hvis ikke en kopi sendes dit. Postmottaket vil derfor ikke ha noen fullstendig liste over inn- og

utgående epost. Epostregistrene hos de enkelte saksbehandlerne kan derfor heller ikke unntas som interne hjelperegistre, når organet har et sentralt postmottak.

Registeret over meldinger som går gjennom postmottaket, må betraktes som et hovedregister. Slike registre kan derfor ikke unntas som internt hjelperegister, selv om registrene hos saksbehandlerne til sammen vil inneholde de samme opplysningene.

All inn- og utgående trafikk kan som nevnt logges sentralt i organet. En slik logg vil som regel være en journal som det kan kreves innsyn i, jamfør ovenfor i punkt 4.5.4. Hvis denne loggen inneholder de samme opplysningene som finnes i epostregistrene hos sluttbrukerne, vil de sistnevnte inkludert postmottakets registre, være interne hjelperegistre som kan unntas offentlighet.

### 4.5.6 Adgangen til å unnta journalopplysninger fra offentlighet

Et organ kan av ulike grunner ønske å unnta opplysninger fra journalen før disse gjøres tilgjengelige for almenheten. Dette kan gjøres enten ved å unnlate å føre inn opplysninger i journalen, ved å nøytralisere innføringene eller ved å stryke ut opplysninger helt eller delvis før utlevering til almenheten. Loven regulerer ikke i hvilken utstrekning dette kan gjøres, men i den generelle forskriften til offentlighetsloven er det i punkt VI.7 tatt inn regler om dette med hjemmel i lovens § 11 første og annet ledd.

Hvilken plikt et organ har til å føre journal, følger av andre regler, se ovenfor i avsnitt 4.2.6. Punkt VI.7 gir bare retningslinjer for journalføringen der det føres journal. Reglene i punkt VI får tilsvarende anvendelse på registre i epostsystemene gjennom EDB-forskriftens punkt I.1.

Etter forskriftens punkt VI.7 skal dokumenter som ikke er gradert, føres inn i journalen selv om de kan unntas fra offentlighet etter lovens unntaksregler. Innføring skal gjøres uten å røpe opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller opplysninger som almenheten for øvrig ikke kan kreve. Dersom slik innføring ikke er mulig, kan det benyttes nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykning i den kopi av journalen som almenheten kan kreve innsyn i. Hel utstrykning kan bare foretas dersom det er nødvendig av hensyn til den lovbestemte taushetsplikten.

Spørsmålet er så hvordan denne bestemmelsen skal anvendes i forhold til epost. Ordlyden vil ikke alltid passe for epostsystemet siden registrene i systemene vil skille seg fra de vanlige journalene. Det riktige må være å anvende regelen slik at de hensyn som ligger bak bestemmelsen, blir ivaretatt så langt det er mulig.

Meningen med forskriftens punkt VI.7 er å gi almenheten rett til å få vite hvilke dokumenter som foreligger i organet, uavhengig av om man har rett til innsyn i disse dokumentene eller ikke. Dersom dokumenters eksistens kan holdes hemmelig, vil mulighetene for å føre kontroll med forvaltningen bli svekket. Dessuten er retten til å få vite hvilke dokumenter som eksisterer viktig, fordi det ofte bør praktiseres meroffentlighet selv om det er adgang til å unnta dokumentet fra innsyn, jamfør nedenfor om prinsippet om meroffentlighet. Det vil således ikke være anledning til å utelate fra registrene alle meldinger som kan unntas etter § 5 første eller annet ledd. Det må derfor følge av punkt VI.7 i forskriften at registre i epostsystemene som hovedregel skal inneholde alle meldinger som er saksdokumenter etter loven. Bare der hvor forskriften gir særskilt hjemmel, kan en epostmeldings eksistens holdes hemmelig, jfr forskriftens punkt VI.1 til VI.6.

Når det gjelder adgangen til å stryke opplysninger fra registre i epostsystemene, er det for det første klart at

opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt ikke skal røpes, jamfør lovens § 5a. For det andre må det være klart at utstrykning av andre grunner bare kan finne sted når dette er saklig begrunnet i lovens øvrige unntaksregler. Hel utstrykning er imidlertid bare tillatt hvor det er nødvendig for å avskjerme taushetsbelagte opplysninger. Med hel utstrykning menes at man stryker opplysninger om hvem som er avsender eller mottaker og meldingens tittel. Vi kan vanskelig se at andre opplysninger om meldingen kan være underlagt taushetsplikt.

> Det kan for øvrig hevdes at forskriftens punkt VI.7 medfører en plikt for brukerne av epost i offentlig forvaltning til å angi dokumentets tittel siden dette får betydning for mulighetene til å identifisere dokumentet. Det bør uansett nedfelles regler om dette i retningslinjer for bruk av epost i forvaltningen.

Konklusjonen er således at man har rett til å få journalopplysninger om alle meldinger som finnes i organet og som er saksdokumenter etter loven. Adgangen til utstrykninger er begrenset gjennom den generelle forskriftens punkt VI.7.

### 4.5.7 Oppsummering og konklusjon

Konklusjonen på dette avsnittet blir at innholdsfortegnelser over meldinger hos sluttbrukere og organers postmottak, vil omfattes av lovens journalregel. Dersom det opprettes et register sentralt i et organ for å holde orden på meldinger som er gått inn og ut av organet, vil det være dette registeret som vil omfattes av journalregelen. Registre hos sluttbrukerne vil da være interne hjelperegistre hvis det sentrale registeret inneholder alle journalopplysninger i organets epostsystem. Også meldingshoder vil som hovedregel omfattes av regelen om innsyn i journalopplysninger. For logger må man foreta en innholdsmessig

vurdering. I den grad loggene inneholder journalopplysninger som kan brukes til å identifisere dokumenter, må også disse omfattes av lovens journalregel. Det er som hovedregel ikke adgangen til å stryke opplysninger fra registre i epostsystemene som omfattes av journalregelen.

## 4.6 Når innsynsretten inntrer og når innsynsretten faller bort

### 4.6.1 Tidspunktet for offentlighet

Når en melding er offentlig etter reglene i §§ 2 og 3, kan man kreve innsyn i meldingen. Innsynsretten oppstår imidlertid ikke umiddelbart. For dokumenter som kommer inn, må forvaltningsorganet få tid til å registrere og lese posten, og tilstrekkelig tid til å vurdere spørsmålet om offentlighet.[71] For avsendte dokumenter vil innsyn kunne kreves noe raskere fordi dokumentene forutsettes å være registrert og innholdet kjent for organet. Men også her må organet få tilstrekkelig tid til å foreta de nødvendige vurderinger. Det samme vil gjelde for vedtak som sirkulerer internt. Hva som er tilstrekkelig tid, vil variere fra sak til sak. Å vente med vurderingen for å utsette tidspunktet for offentlighet kan imidlertid ikke aksepteres, jamfør lovens § 9 første ledd hvor det sies at begjæring om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Disse retningslinjene må også følges for elektronisk post.

[71] Frihagen, Offentlighetsloven I side 259

### 4.6.2 Bortfall av innsynsretten fordi meldingen endres eller slettes

Epostmeldinger vil lett kunne slettes uten at det etterlates spor i epostsystemet. De kan også lett endres uten at man nødvendigvis kan se dette på meldingen. Sletting og endring vil ha betydning for innsynsretten. Slettes alle eksemplarer av en melding er det klart at innsynsretten faller bort. Man kan bare kreve innsyn i materiale som er tilgjengelig for det organet man henvender seg til. Dette følger av § 2 annet ledd «hos vedkommende forvaltningsorgan» og drøftelsen ovenfor i punkt 4.3.1.

Dersom det fortsatt finnes ett eksemplar av meldingen, vil den være gjenstand for innsyn. Det vil i utgangspunktet ikke spille noen rolle hvor i organet meldingen befinner seg. Men det må antageligvis tas forbehold for tilfeller hvor det medfører store praktiske problemer å gjennomføre innsynsretten. Det kan eksempelvis tenkes at en melding bare finnes lagret som en sikkerhetskopi på et magnetbånd, og at det vil medføre betydelig arbeid å overføre slike meldinger til lesbar form. I slike tilfeller må det være forsvarlig å begrense innsynsretten ved hjelp av et tilgjengelighetskriterium på samme måte som ovenfor.[72]

Det kan videre spørres om innsynsretten faller bort hvis meldingen endres etter at den er mottatt eller avsendt. Dette vil særlig være en aktuell problemstilling for vedheng til meldinger som mottakeren skal arbeide videre med. Antagelig må man si at et nytt dokument oppstår når det opprinnelige dokumentet blir endret i tilstrekkelig grad. Det nye dokumentet vil da ofte bli et internt dokument unntatt fra offentlighet, samtidig som det opprinnelige dokumentet ikke lenger finnes i epostsystemet. Hvor mye dokumentet må endres før innsynsretten faller bort, kan imidlertid være usikkert.

---

[72] Se ovenfor i punkt 4.2.4 og nedenfor i punkt 4.10 og 4.11

Ulovfestede regler om god forvaltningsskikk tilsier at meldinger som er sendt eller mottatt, bevares i original form på en måte som gjør at de kan gjenfinnes med enkle midler. Dette må ihvertfall gjelde i saker om enkeltvedtak hvor rettssikkerhetshensyn er av stor betydning. Det kan imidlertid være tvilsomt om man kan legge et slikt prinsipp til grunn for alle meldinger som går inn og ut av et organ. Det synes derfor ønskelig med en viss klargjøring på dette punkt.

### 4.6.3 Forholdet mellom elektroniske dokumenter og papirdokumenter

Slik dagens regelverk er bygget opp, har man rett til innsyn i både papirdokumenter og dokumenter som finnes i elektronisk form. Det er således forvaltningens saksdokumenter man har rett til innsyn i, uavhengig av hvilken lagringsform som er benyttet.

Hvis det både finnes et papireksemplar og et elektronisk eksemplar av et dokument, kan organet velge hvilket eksemplar det vil gi innsyn i. Innsyn i papirdokumentet reguleres av de tradisjonelle reglene, mens innsyn i det elektroniske eksemplaret reguleres gjennom EDB-forskriften.

Hvis en melding slettes, vil man fortsatt ha rett til innsyn i en eventuell papirkopi. Hvis papirdokumentet forsvinner, vil man ha rett til innsyn i et elektronisk eksemplar hvor et slikt finnes.

Generelt å avvise innsyn i epostsystemet fordi alle «arkivverdige» dokumenter finnes i papireksemplar, er klarligvis ikke holdbart. Et slikt resonnement kan bare være holdbart hvis alle meldinger som er saksdokumenter i lovens forstand, er dublert i papirarkivet. Selv da er det imidlertid tvilsomt om man kan nekte innsyn i epostsystemet, fordi det må innfortolkes i EDB-forskriften at almenheten skal ha rett til å føre kontroll med innholdet i systemet.

## 4.7 Epostmeldinger som kan unntas offentlighet

### 4.7.1 Generelt om unntakene

Vi har hittil sett på når hovedreglene i offentlighetsloven kommer til anvendelse. Loven er gitt et vidt anvendelsesområde og en vid hovedregel. Unntak fra hovedregelen kan bare gjøres i lov eller med hjemmel i lov, jamfør § 2 første ledd. Unntak er først og fremst gitt i offentlighetsloven selv. I dette avsnittet skal vi se nærmere på disse unntakene og deres anvendelse på epostkommunikasjon.

Unntakene i offentlighetsloven kan deles i to grupper. For det første er det gjort unntak som direkte gjelder innholdet av dokumentet. Dette gjelder unntaket i § 4 om utsatt offentlighet i særlige tilfeller, § 5a om unntak for taushetsbelagte opplysninger og § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold.

For det andre er det i § 5 gjort unntak for interne dokumenter. Man vurderer i disse tilfellene ikke dokumentets innhold konkret, men kategoriserer dokumentene i ulike grupper. Det er her hvem som er avsender og mottaker og hva dokumentet skal brukes til som er avgjørende for om dokumentet kan unntas.

For dokumenter som unntas på grunn av sitt innhold, oppstår det i prinsippet ingen nye problemer ved bruk av epost. Man må tolke og anvende reglene på vanlig måte. Hvorvidt man har å gjøre med et papirdokument eller et dokument i elektronisk form, skulle være uten betydning for avgjørelsen. Når det gjelder unntaket for interne dokumenter blir det imidlertid nødvendig å foreta en nærmere analyse.

### 4.7.2 Unntaket for interne dokumenter i § 5

Offentlighetslovens § 5 reiser mange tolkningsspørsmål og er den unntaksbestemmelsen som er av størst praktisk betydning.

Offentlighetslovens § 5 er endret en rekke ganger siden lovens vedtagelse. Ved revisjonen av offentlighetsloven i 1982 ble § 5 gitt en utforming tilsvarende forvaltningslovens § 18 annet ledd. Lovforarbeidene og praksis til forvaltningslovens § 18 er derfor av betydning ved tolkningen av offentlighetslovens § 5.

Hensynet bak regelen er å gi forvaltningen arbeidsro under saksforberedelsen og mulighet til å føre interne drøftelser før beslutninger fattes. Det er vanskelig å gi en regel som skal ivareta disse hensynene, uten å avskjære innsyn i større grad enn ønskelig. I følge forarbeidene går unntakene i § 5 i noen grad lenger enn hensynene tilsier. Dette taler for at man bør tolke bestemmelsen lempelig og at meroffentlighet kan praktiseres i mange tilfeller.[73]

I det følgende vil vi se nærmere på anvendelsen av unntaket for interne dokumenter på elektronisk post.

#### *4.7.2.1 Offentlighetslovens § 5 første ledd*

Vi tar først for oss meldinger som sirkulerer internt i et organ. Hvorvidt slike meldinger er offentlige, beror på om organet har utarbeidet dem **«for sin interne saksforberedelse»**, jamfør § 5 første ledd.

Som en følge av forholdsvis knappe forarbeider og en komplisert lovhistorie, er det ikke klart hvilken begrensning som ligger i dette utrykket.

---

[73] Ot. prp. nr. 100 (1991-92) side 18

Hove har foretatt en grundig vurdering av det tilsvarende uttrykket i forvaltningslovens § 18 annet ledd. Hans hovedproblemstilling er om det i uttrykket «for den interne saksforberedelse» må innfortolkes et krav om at dokumentet må ha karakter av å være et «internt» dokument. Han besvarer spørsmålet bekreftende og mener derfor at uttrykket har reell betydning som avgrensningskriterium. Uttrykket vil etter hans mening særlig få betydning hvor det er tvilsomt om de øvrige vilkår for å unnta dokumentet er oppfylt.[74]

> Offentlighetsloven § 5 første ledd kommer bare til anvendelse så lenge dokumentet ikke har passert et organs grense mot utenverdenen. Undertiden kan det være tvilsomt om et dokument er sendt mellom organer eller internt i ett organ. Som eksempel nevner Hove på side 59 etater som er organisert med en sentral ledelse og regionale og lokale kontorer. Her mener Hove at man må se vilkårene i sammenheng. Der hvor det er tvilsomt om dokumentet bare er sendt internt i et organ, men hvor dokumentet ikke har et internt preg, eksempelvis fordi det har en endelig utforming, bør dokumentet ikke kunne unntas som internt.

Hvorvidt eller i hvilken grad Hoves resonnementer kan gjøres gjeldende også for offentlighetsloven, er imidlertid ikke sikkert. Riktignok er ordlyden i forvaltningslovens § 18 annet ledd og offentlighetslovens § 5 nesten identiske. Offentlighetsloven gjelder imidlertid for forvaltningens virksomhet generelt, mens partsinnsynsreglene i forvaltningsloven bare gjelder i saker om enkeltvedtak. Det er

[74] Se Hove side 9 følgende, særlig oppsummeringen på side 28-29 og side 58 følgende

også klart at almenheten ikke har en like sterk interesse i å få innsyn som en part i en sak om enkeltvedtak.[75]

Selv om det er uklart hvilken begrensning som ligger i uttrykket «for sin interne saksforberedelse», finnes det likevel en del tilfeller som klart faller utenfor uttrykket og derfor ikke kan unntas etter § 5 første ledd. I den videre fremstillingen er det disse tilfellene vi har for øye.

Endelige vedtak kan ikke unntas etter § 5 første ledd, jamfør ovenfor avsnitt 4.3.3. Ofte vil forvaltningsorgan ta opp saker på eget initiativ. Hvis disse sakene avsluttes uten at vedtak kommuniseres ut av organet, vil dokumentene som representerer sakens avgjørelse, ikke kunne unntas som interne.

Vedtakene vil sjelden være i form av epostmeldinger, men vil ofte være utformet i et tekstbehandlingssystem. Dokumenter som inneholder vedtak, er allerede offentlig i dette systemet i henhold til EDB-forskriften. I den grad vedtaket kommuniseres videre ved hjelp av epost, vil også epostmeldingen eller den påhektede filen måtte være offentlig. Det kan for eksempel tenkes at en sak diskuteres internt og at det blir vedtatt å legge saken til side. Dersom epostsystemet brukes i denne forbindelse, vil meldingen som inneholder vedtaket, bli gjenstand for innsyn.

Offentlighetsloven omfatter etter § 1 all virksomhet som drives av forvaltningsorganer. Saker som angår forvaltningens interne administrative forhold, omfattes derfor av loven. Når det gjelder endelige beslutninger som angår forvaltningens interne saker og forhold, vil disse ikke kunne unntas etter § 5. Meldinger som inneholder slike beslutninger, kan derfor ikke unntas som interne.

---

[75] Se nærmere om Hoves lære og innholdet av uttrykket «for sin interne saksforberedelse» i henholdsvis offentlighetslovens § 5 og forvaltningslovens § 18 annet ledd nedenfor i 5.3.2

Skillet mellom interne dokumenter etter § 5 og de vedtak vi her snakker om, er imidlertid uklart. Det vil derfor ofte være vanskelig å avgjøre om man står overfor et dokument utarbeidet for organets interne saksforberedelse eller et vedtak.[76]

En tjenestemann kan opptre som privatperson overfor det organet han jobber i, som part i en sak eller som representant for en part eller en organisasjon. Epostmeldinger som utveksles mellom en tjenestemann og representanter for organet, vil i slike tilfeller ikke kunne unntas som interne. Grunnen er at heller ikke disse meldingene vil være utarbeidet av organet for dets «interne saksforberedelse».[77]

Meldinger som er mottatt utenfra, kan pr. definisjon ikke være utarbeidet av organet for dets interne saksforberedelse. Det vil ofte være praktisk å videresende slike meldinger internt. Det betyr at det etterhvert kan finnes mange eksemplarer av den opprinnelige meldingen i mottakerorganets epostsystem. Alle disse meldingene vil være offentlige. Det må gjelde selv om den opprinnelige meldingen som ble mottatt utenfra, er slettet.[78]

Man må som hovedregel legge til grunn at utgående meldinger ikke er utarbeidet for den interne saksforberedelse. Eckhoff synes å forutsette at dette er en absolutt regel, slik at all kommunikasjon ut av et organ faller utenom § 5 første ledd. Strengt tatt følger ikke dette direkte av ordlyden. Det er fullt mulig å tenke seg at et dokument fra begynnelsen av er utarbeidet for den interne saksforberedelsen, men at dette

---

[76] Se Frihagen, Offentlighetsloven I side 277 følgende, Eckhoff side 442, Backer side 703 og Sykejournaldommen Rt. 1977 s.1035 på side 1040.

[77] Frihagen, Offentlighetsloven I side 340

[78] Se Frihagen side 246 hvor det understrekes at innsynsretten gjelder uavhengig av om man står overfor et originaleksemplar eller en kopi.

dokumentet senere sendes ut av organet. Etter ordlyden skulle et slikt dokument likevel kunne unntas som internt.[79]

Det kan imidlertid være grunn til å tolke ordlyden innskrenkende på dette punkt. Man kan si at et dokument skifter karakter når det sendes ut av organet og at det da ikke lenger kan anses for å være utarbeidet for den interne saksforberedelse. Slik vil man få en rettsteknisk enkel løsning ved at all kommunikasjon ut fra organet blir offentlig med mindre andre av lovens unntak kommer til anvendelse.

> Det følger av forarbeidene til forvaltningsloven at dokumenter som oversendes fra et organ til organets klageinstans, fortsatt kan unntas som interne. Tilsvarende må gjelde der et nytt organ overtar behandlingen av en sak fra et annet organ.[80]

En melding som i utgangspunktet bare har sirkulert internt, vil uansett som den store hovedregel, bli offentlig i det øyeblikk den sendes ut av organet. Et eksemplar av meldingen kan ha blitt sendt ut av organet og deretter slettet. Dette vil ikke alltid gå frem av andre eksemplarer som finnes i organet. Dermed kan det bli umulig å fastslå at meldingen er ekstern og dermed offentlig. Hvis en melding eksempelvis sendes til en distribusjonsliste i organet og et eksemplar av meldingen sendes derfra til en mottaker utenfor organet, vil alle meldingene bli offentlige, også de som bare er sendt internt.

Etter denne analysen kan vi trekke en foreløpig konklusjon. At en melding bare har sirkulert internt i organet, er ikke alltid tilstrekkelig til at den kommer inn under unntaket for

---

[79] Se Eckhoff side 444, Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 76 og Frihagen, Offentlighetsloven I som diskuterer dette spørsmålet på side 361 og 362

[80] Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 76

interne dokumenter. Det må undersøkes konkret om meldingen er utarbeidet for organets interne saksforberedelse, herunder må avklares om meldingen opprinnelig er kommet utenfra eller om et eksemplar av meldingen er sendt ut av organet.

Meldinger som passerer et forvaltningsorgans grense mot utenverdenen kan altså ikke unntas som interne. Det blir derfor nødvendig å avgjøre hva som utgjør ***ett* og samme organ**. Dette spørsmålet er behandlet flere steder i teorien, og det er trukket opp en del generelle hovedlinjer i praksis som kort skal gjengis her.[81]

Når man skal avgjøre hva som er ett organ, vil utgangspunktet være at det som utad opptrer som en enhet når avgjørelser forberedes og treffes, anses som ett organ.[82]

I statsforvaltningen er det klart at departementene er egne organer. Regjeringen og departementene regnes som ett organ når en avgjørelse treffes som kongelig resolusjon. Direktorater er som hovedregel egne organer, men ikke hvis de inngår som departementsavdelinger.

Regionale og lokale enheter anses som egne organer hvor de har en selvstendig stilling og fatter vedtak i eget navn. Noen slike enheter anses likevel som deler av det sentrale forvaltningsorganet. Det gjelder i særlig grad hvor de ikke har selvstendig vedtakskompetanse. Fylkesmannen er som hovedregel et eget organ adskilt fra sentralforvaltningen. Mer tvilsomt kan det være om fylkesmannen består av ett eller flere organer.

Utvalg i statsforvaltningen vil som regel være en del av det organet som har opprettet det, men kan også ha en så selvstendig stilling at det må anses å være et eget organ.

---

[81] Se Frihagen, Offentlighetsloven I side 338-346 og Eckhoff side 444

[82] Eckhoff side 444

Kommuner og fylkeskommuner er egne organer. Spørsmålet om den enkelte kommuneadministrasjon er *ett* organ eller om den består av flere organer, er uklart. For større kommuner er det naturlig at de enkelte etater, bedrifter og bydeler med videre regnes som egne organer på samme måte som i statsforvaltningen. Mindre kommuner kan det på den annen side være naturlig å betrakte som én enhet. Tradisjonelt har man ansett en kommune for å være ett organ. Hva som er gjeldende rett er ikke avklart. Det må antagelig foretas en konkret vurdering hvor hensynet til frie interne overlegninger i kommunen og hensynet til almenhetens innsyn og kontroll veies mot hverandre.[83]

Det er for øvrig en viss uenighet i teorien om grensene for hva som er ett organ, skal trekkes generelt eller relativt etter sakens art. Frihagen mener at grensen som hovedregel må trekkes generelt. Eckhoff mener derimot at hva som er ett organ, vil variere med sakstypen. Etter hans oppfatning er et fakultetsråd (et fakultets høyeste «organ») ett organ når det selv treffer avgjørelser, mens det er en del av vedtaksorganet når det forbereder saker for kollegiet (Universitets høyeste «organ»).[84]

Klart er ihvertfall at man lett kan tenke seg en del uklare tilfeller der organer samarbeider horisontalt eller vertikalt med andre organer. I slike tilfeller må man ofte foreta en konkret vurdering.

Det som etter dette skal anses som ett organ, vil være det også i forhold til epost. Et problem er at det ikke alltid finnes noen klar fysisk grense mellom de ulike organene i epostsystemet. Dette fordi flere organer kan dele på samme ressurser. Det kan for eksempel tenkes at en melding som sendes

---

[83] Se Smith-utvalgets granskning av Oslo kommune, NOU 1991:11 side 96-98

[84] Frihagen, Offentlighetsloven I side 340 og Eckhoff side 444

til en person i samme organ, fysisk sett passerer organets grense mot utenverdenen fordi eposttjenermaskinen befinner seg utenfor organet.[85] Det som blir avgjørende i slike tilfeller, kan ikke alene være om meldingen fysisk sett har passert et organs grense mot utenverdenen. Man må også undersøke om avsender og mottaker tilhører ulike organer. Tilhører avsender og mottaker det som etter de tradisjonelle reglene er to organer, vil meldingen som *hovedregel* være ekstern. Tilhører avsender og mottaker det samme organet, vil meldingen som hovedregel være intern.

Unntak fra denne hovedregelen må trolig gjøres hvor et utvalg opprettet av et organ har medlemmer fra andre organer. Hensynet til arbeidsro og muligheten til å foreta fortrolige drøftelser tilsier at medlemmene for denne korrespondansens vedkommende, tilhører det organet som utvalget sorterer under. Korrespondanse som angår arbeidet i utvalget, må antagelig betraktes som intern selv om avsender og mottaker hører til ulike organer.[86] En person kan således ha tilhørighet til flere organer. Man må da se på hvilket organ avsender og mottaker tilhører for det aktuelle dokumentets vedkommende, for å avgjøre om dette er internt eller eksternt.

En slik vurdering ble foretatt av Justisdepartementets lovavdeling i et brev av 20. november 1978. Et brev var sendt fra en kommunes vedlikeholdssjef til et lokalt arkitektfirma. Lovavdelingen antok at brevet kunne unntas som internt etter § 5, fordi det gikk frem av sammenhengen at brevet skulle til en arkitekt som var medlem av en prosjektgruppe kommunen hadde etablert.[87]

---

[85] Se ovenfor 4.3.1

[86] Dette fremgår blant annet av Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 76, der det sies at uttalelser fra et rådgivende utvalg knyttet til et organ, er et internt dokument etter § 5 første ledd

[87] Frihagen, Offentlighetsloven I side 341

En arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet, har utarbeidet en rapport om elektronisk epost i statsforvaltningen (Epostgruppa). Gruppen bestod av medlemmer fra flere departementer, Riksarkivet, Statskonsult og Norsk Regnesentral. Kommunikasjon mellom medlemmene i Epostgruppa som omhandler gruppens arbeid, vil etter resonnementet ovenfor være interne dokumenter unntatt fra offentlighet.

Et annet unntak fra hovedregelen må gjøres der avsender og mottaker tilhører samme organ, men hvor den ene parten representerer et annet organ i den konkrete saken dokumentet angår. Slik kan grensen for hva som er et organ variere fra sak til sak etter hvilket organ saksbehandleren arbeider for. Et slikt tilfelle har man når et kontor i Nærings- og Energidepartement (NOE) er sekretariat for Petroleumsprisrådet. Saksbehandlerne på dette kontoret vil som hovedregel tilhøre NOE , men vil tilhøre Petroleumsprisrådet når det utfører sekretariatsoppgaver for dette.[88]

Således må man undertiden gå inn og vurdere innholdet i dokumentet og avsender og mottakers rolle i den konkrete saken, for å avgjøre om et dokument har passert et organs grenser. Skillet mellom interne og eksterne dokumenter kan av denne grunn bli uklart. Uklarhetene vil øke i takt med at arbeidet i forvaltningen blir mer og mer tverrfaglig. I den grad epost brukes i denne sammenheng, vil skillet mellom eksterne og interne epostmeldinger bli tilsvarende uklart. Det bør legges til at epost er et kommunikasjonsverktøy som egner seg vel for tverrsektoriell kommunikasjon.

---

[88] Frihagen, Offentlighetsloven I side 339

#### *4.7.2.2 Offentlighetslovens § 5 annet ledd*

I annet ledd utvides unntaket for interne dokumenter til også å omfatte dokumenter som kommer fra visse andre organer. I bokstav a unntas dokumenter som kommer fra underordnede organ og som er utarbeidet for det overordnede organs interne saksforberedelse. I bokstav b unntas dokumenter som mottas fra særlige rådgivere eller sakkyndige, og som er utarbeidet for organets interne saksforberedelse. I bokstav c unntas dokumenter utarbeidet i et departement for et annet departements interne saksforberedelse.

I annet ledd annet punktum sies det at et dokument som gjelder innhenting av de dokumentene som kan unntas etter § 5 annet ledd første punktum, også kan unntas. Det vil si at all kommunikasjon som angår innhenting og utarbeidelse av slike dokumenter, kan unntas offentlighet.

**Annet ledd bokstav a** gjelder i forhold til underordnede organ i motsetning til sideordnede organ. Det følger av forarbeidene at underordningsforholdet må foreligge i den konkrete sak. Hvilke over- og underordningsforhold som foreligger, vil som oftest fremgå av de organisatoriske bestemmelser som er gitt.[89]

Hvilke meldinger som er utarbeidet for det overordnede organs saksforberedelse, må i utgangspunktet avgrenses på samme måte som etter første ledd.

Annet ledd bokstav a vil blant annet ha betydning for de sektornett som opprettes i statsforvaltningen. I MV-nett vil Miljøverndepartementet (MD) være overordnet de andre organene. Epostmeldinger fra andre organer i MV-nett til MD vil derfor kunne unntas fra offentlighet etter bokstav a. Det gjelder

---

[89] Ot. prp. nr 3 (1976-77) side 77 og Eckhoff side 195, spørsmålet om hva som er underordnet organ er for øvrig behandlet grundig av Hove på side 64 følgende

imidlertid bare i den grad det underordnede organet har utarbeidet dokumenter til bruk for MDs interne saksforberedelse. Henvendelser fra underordnede organer som disse retter til MD på eget initiativ, kan ikke unntas. Heller ikke kommunikasjon fra MD til underordnede organer kan unntas så lenge det ikke dreier seg om innhenting av dokumenter til MDs interne saksforberedelse. Utveksling av meldinger mellom MDs ytre organer vil være kommunikasjon mellom sideordnede organer og kan derfor ikke unntas etter bokstav a.

Unntak etter **annet ledd bokstav b** synes ikke å reise særlige problemer i forhold til epost. For helhetens skyld skal vi likevel se litt nærmere på hvordan bestemmelsen skal anvendes.

Annet ledd bokstav b tar sikte på uttalelser som innhentes av et organ under dets behandlingen av en sak. Loven sikter til uttalelser fra personer med en særlige rådgiverfunksjon. Bestemmelsen omfatter i følge forarbeidene ikke ordinære forvaltningsorganer som uttaler seg i kraft av administrativ erfaring eller den målsetning vedkommende organ skal ivareta. Derimot omfattes offentlige organer som har spesielle rådgiveroppgaver. [90]

Eksempelvis har Direktoratet for Naturforvaltning og FNs Høykommisær for flyktninger blitt ansett som «særlige rådgivere eller sakkyndige». Disse sakene viser også at det må foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på hvilken rolle den som uttaler seg spiller i den saken det gjelder. Det antas at bestemmelsen bare gjelder rådgivere og sakkyndige som er oppnevnt av det offentlige, ikke partsengasjerte sakkyndige eller selvbestaltede rådgivere. For øvrig er det vanskelig å trekke noen skarp grense for regelens anvendelsesområde.[91]

---

[90] Se Ot. prp. nr 3 (1976-77) side 78 , se også Eckhoff side 445.

[91] Saken om Direktoratet for Naturforvaltning ble vurdert i Ombudsmannens årsmelding 1991 side 8, saken om FNs Høykommisær

Undertiden oppretter et organ utvalg, arbeidsgrupper og lignende med medlemmer fra flere organer. Unntaket i bokstav b kan ikke brukes generelt for kommunikasjon mellom medlemmene i et slikt utvalg. Slike grupper må imidlertid ofte anses som en del av det organ som har opprettet det, jamfør ovenfor ved note 86. Kommunikasjon mellom medlemmene kan derfor unntas etter § 5 første ledd.

**Annet ledd bokstav c** får betydning for kommunikasjonen i Stamnettet. Det som kan unntas etter denne bestemmelsen, vil bare være kommunikasjon mellom departementene. Bestemmelsen er ikke anvendelig for de andre organene som er tilknyttet Stamnettet.[92]

Av kommunikasjonen mellom departementene kan i følge ordlyden bare unntas dokumenter utarbeidet i et departement til bruk for et annet departement i dets interne sakforberedelse. Hvilken begrensning som ligger i at dokumentet skal være utarbeidet for den interne saksforberedelse i mottakerdepartementet, er ikke klart.

Formålet med bestemmelsen er å gi rom for en intern politisk vurdering. Dette er særlig aktuelt for saker som skal behandles i statsråd eller regjeringskonferanse, men også ellers når dokumenter utveksles på høyt plan i departementene. Et politisk element vil ikke alltid gjøre seg gjeldende, men man fant

---

for flyktninger er behandlet i et notat av 15 oktober 1985 fra Justisdepartementets lovavdeling og er omtalt i Frihagen, Offentlighetsloven I side 353 og 355

[92] Loven eller forarbeidene sier ingenting om Statsministerens kontor regnes som et departement i denne sammenhengen, men bestemmelsen må vel tolkes utvidende slik at kommunikasjon mellom SMK og andre departementer omfattes av unntaket i bokstav c.

det nødvendig ut fra rettstekniske hensyn å gi regelen større rekkevidde enn formålet tilsier.[93]

Hove legger til grunn at et dokument utarbeidet i et departement til bruk i et annet departement, i de aller fleste tilfeller vil være utarbeidet for den interne saksforberedelsen. Den tidligere rettstilstand og uttalelsene i forarbeidene gjør det etter hans mening, vanskelig å oppfatte kriteriet «for den interne saksforberedelse» som noen vesentlige begrensning for disse dokumentene.[94]

Det må antas at epostkommunikasjonen sjelden vil ha særlig sterke politiske elementer i seg. Grunnen til dette er at det som oftest vil være tale om person-til-person kommunikasjon på lavere nivå i departementene. Det synes derfor som om formålet med bestemmelsen i liten grad vil slå til for epostkommunikasjon mellom departementene. På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene, jamfør note 93, kan imidlertid bestemmelsen ikke tolkes innskrenkende i forhold til epost. Derimot synes det aktuelt å praktisere meroffentlighet i stor utstrekning.

Etter dette vil epostmeldinger som utveksles mellom departementene, bare unntaksvis være offentlige.

Det følger av lovens ordlyd at et dokument som et departement innhenter fra et annet departement i en sak som mottakerdepartementet forbereder for et annet organ, ikke kan unntas etter § 5 annet ledd bokstav c.

Videre kan endelige vedtak fattet i et departement og som sendes til et annet departement, ikke unntas. Endelige vedtak vil som nevnt være offentlige allerede i det organet som fatter vedtaket, jamfør ovenfor om første ledd.

---

[93] Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 79

[94] Se Hove side 117

En tjenestemann i et departement kan opptre som privatperson, som part i en sak eller som representant for en part eller en organisasjon, i forhold til et annet departement. Meldinger som utveksles mellom tjenestemannen og departementet i slike tilfeller, kan heller ikke unntas etter annet ledd bokstav c, jamfør ovenfor om første ledd.

Meldinger som et departement har mottatt utenfra og videresendt til et annet departement, kan heller ikke unntas etter annet ledd bokstav c. Dette må være helt klart når meldingen er offentlig i det departementet som har mottatt meldingen utenfra. Det kan imidlertid spørres om dette også gjelder meldinger som avsenderdepartementet mottar fra sine underordnede organer eller fra særskilte rådgivere.

I en sak forelagt Justisdepartementet ble FNs høykommissariat for flyktninger (UNHCR) ansett som særlige rådgivere. Et dokument som Utenriksdepartementet hadde innhentet herfra, kunne derfor unntas fra offentlighet etter annet ledd bokstav b. Dokumentet ble videresendt til Justisdepartementet. Lovavdelingen kom til at dokumentet fortsatt kunne unntas fra offentlighet selv om det ble videresendt til et annet departement. Dette synes naturlig. Dersom Justisdepartementet selv hadde innhentet dokumentet fra UNHCR, kunne dokumentet vært unntatt etter annet ledd bokstav b.[95]

I regelverksinstruksen punkt 3.3.4 finnes bestemmelser om at en sak skal forelegges for berørte departementer før alminnelig høring gjennomføres. Som eksempel nevnes at saker med betydelige miljøkonsekvenser må forelegges Miljøverndepartementet (MD). Hvor MD selv gir en uttalelse om saken, kan denne unntas offentlighet med hjemmel i annet ledd

---

[95] Se notat av 15 oktober 1985 fra Justisdepartementets lovavdeling og omtalen hos Frihagen, Offentlighetsloven I side 353 og 355

bokstav c. Dersom MD innhenter en uttalelse i saken fra Statens forurensningstilsyn (SFT) vil denne uttalelsen kunne unntas offentlighet etter annet ledd bokstav a. Spørsmålet er så om SFTs uttalelse fortsatt kan unntas ved videreformidling fra MD til det departementet som har forelagt saken for MD.

Dersom MD utarbeider et eget dokument på grunnlag av SFTs uttalelse, vil dokumentet være «utarbeidet av et departement til bruk i et annet departement» og kan derfor unntas etter annet ledd bokstav c. Dersom MD videresender uttalelsen fra SFT, vil imidlertid annet ledd bokstav c ikke være anvendelig.[96] SFT vil heller ikke være et underordnet organ i forhold til andre departementer. Hvorvidt uttalelsen fra SFT kan unntas, må da bero på om SFT kan anses som «særlige rådgivere eller sakkyndige», jamfør ovenfor om annet ledd bokstav b.

Etter **annet ledd tredje punktum** omfatter ikke unntaket i annet ledd dokumenter innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandlingen av lover, forskrifter eller lignende generelle saker. I den grad epost brukes i denne sammenheng, vil offentlighet inntre på vanlig måte.

Det er antatt at «intern høring» departementene imellom ikke omfattes av bestemmelsen i annet ledd tredje punktum.[97] For slike høringer kan det være praktisk å bruke epost enten i selve gjennomføringen eller for å supplere den. I så fall vil disse meldingene kunne unntas offentlighet etter annet ledd bokstav c.

---

[96] Slik også Hove på side 115

[97] Frihagen, Offentlighetsloven I side 358-359, jamfør Regelverksinstruksens kapittel 3

#### *4.7.2.3 Oppsummering og konklusjon*

Ovenfor er det påvist at det kan være vanskelig å avgjøre om en melding kan unntas som intern etter første ledd. For det første vil noen meldinger som bare sirkulerer internt, være offentlige. For det andre kan det være problematisk å avgjøre hvilke meldinger i et organs meldingsmasse som har passert organets grense mot utenverdenen. En grunn til dette er at hva som utgjør ett organ rettslig sett er uklart, særlig når epost brukes i tverrfaglig arbeid som involverer flere organer. En annen grunn er at det skjer en sammenblanding og mangfoldiggjøring av meldinger i systemet, uten at det fremgår hvilke som er eksterne og hvilke som er interne.

Annet ledd utvider unntaket for interne dokumenter i første ledd. Også denne regelen reiser en rekke tolkningsproblemer. Kommunikasjon med de organer som omfattes av annet ledd bokstav a til c, kan ikke unntas generelt. Det må foretas en konkret vurdering for den enkelte meldings vedkommende. Det må anses uheldig at bestemmelsen har en rekkevidde til dels langt utover det formålet tilsier.

Konklusjonen på drøftelsen av § 5 må bli at skillet mellom interne og eksterne dokumenter allerede på det tradisjonelle området for offentlighetsloven er uklart og vanskelig å anvende. Når epost tas i bruk i stadig større utstrekning, får vi en informasjonsstruktur som går på tvers av de tradisjonelle organgrensene i forvaltningen. Dette gjør at unntaket for interne dokumenter blir svært vanskelig å håndtere.

### 4.7.3 Epost som uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen

Det vil i mange tilfeller være praktisk å bruke epost til å innhente råd og meninger fra andre organer og private på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen. Derfor vil mange epostmeldinger

kunne ha et uformelt preg eller være av foreløpig karakter. Ofte kan det eksempelvis være praktisk å oversende utkast som skal bearbeides av mottaker.

Det kan således spørres i hvilken grad epost kan brukes som et uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen unntatt fra offentlighet. Som vi så ovenfor under punkt 4.2.5, vil slike meldinger være «saksdokumenter» i lovens forstand. Dersom man ønsker å unnta slike meldinger fra offentlighet, må man derfor ha hjemmel i de lovbestemte unntaksreglene.

Her vil det særlig være første og annet ledd i § 5 som er aktuelle. Selv om meldingene fysisk sett sendes mellom organer, vil det undertiden være snakk om kommunikasjon i ett organ slik at første ledd er anvendelig. Dette har vi påvist ovenfor med eksempelet fra Epostgruppa og Petroleumsprisrådet. Undertiden vil unntakene i annet ledd kunne anvendes hvor man ønsker å unnta denne type meldinger. Oppramsingen i annet ledd må imidlertid anses for uttømmende, slik at epostkommunikasjon med andre organer ikke kan unntas etter denne bestemmelsen. Det fremgår både av lovens system og av forarbeidene.[98]

For øvrig kan det også være aktuelt å anvende andre unntaksbestemmelser for denne type kommunikasjon. Dette kan imidlertid bare skje etter en konkret vurdering av innholdet i den enkelte melding.

Konklusjonen er derfor at gjeldene rett gir et visst spillerom for å bruke epost som et uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen unntatt fra offentlighet, men at denne adgangen er begrenset i ganske stor grad gjennom lovens unntaksregler.

---

[98] Se Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 76 om forvaltningslovens § 18 annet ledd annet punktum som tilsvarer § 5 annet ledd i offentlighetsloven og Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 18

### 4.7.4 Hva som er ett dokument

Etter unntaksreglene i §§ 4, 5 og 6 gis det hjemmel for å unnta hele dokumenter fra innsyn. Etter § 5a er hovedregelen at bare de taushetsbelagte opplysninger, ikke dokumentet ellers, kan unntas. Etter § 5a annet ledd kan imidlertid hele dokumentet unntas hvis dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet etter at de taushetsbelagte opplysningene er tatt bort eller hvis disse utgjør den vesentligste del av dokumentet. I saker hvor det foreligger flere dokumenter, blir det derfor ofte avgjørende for innsynsrettens omfang hva som utgjør ett dokument.

I alminnelighet må det legges avgjørende vekt på hva som fremtrer som en samlet fremstilling. Et notat eller brev regnes derfor som ett dokument selv om det består av flere sider.[99]

I følge forskriftens punkt I.2 skal innsynsretten gjelde «den naturlige enhet av tekst eller opplysninger som på utskrift fra systemet fremstår som *ett* dokument». Dette vil som regel korrespondere med det som fremtrer som en samlet fremstilling. I epostsystemet vil den enkelte epostmelding utgjøre en slik enhet. Det må derfor være klart at den enkelte epostmelding er *ett* dokument.

Når det gjelder vedheng som er hektet på en melding, er det naturlig å følge de samme reglene som gjelder for vedlegg, bilag med videre til vanlige dokumenter. Her regnes det enkelte vedlegg eller det enkelte bilag som et eget dokument. Dette ble lagt til grunn i en prinsipputtalelse av Justisdepartementets lovavdeling i et brev av 11. februar 1971 til

---

[99] Frihagen, Offentlighetsloven I side 245

Industridepartementet.[100] Således vil også det enkelte vedheng til en epostmelding som hovedregel være ett dokument.

Det er imidlertid ikke gitt at man alltid kan følge disse utgangspunktene. For det første vil noen epostsystemer dele opp lange meldinger i mindre enheter slik at de hos mottaker fremstår som flere meldinger. Hvor meldingene er oppdelt på denne måten, vil dette normalt fremgå av det aktuelle epostregisteret. Slike oppdelte meldinger må betraktes som ett dokument fordi meldingene til sammen vil utgjøre en samlet fremstilling. De kan derfor unntas i sin helhet.

For det andre vil flere vedheng kunne ha en så nær innholdsmessig sammenheng at det kan spørres om de samlet må betraktes som ett dokument. Av og til kan det være tilfeldig om man setter sammen flere filer og sender dem som ett vedheng eller sender hver fil for seg. I visse tilfelle kan det derfor være rimelig at man etter en konkret vurdering kommer til at flere vedheng til en melding kun utgjør ett dokument. I slike tilfeller må det særlig legges vekt på hva som fremtrer som en samlet fremstilling.

For det tredje kan vedheng settes sammen på ulike måter av mottaker slik at hva som opprinnelig var flere vedheng, blir en enhet i EDB-systemet. I slike situasjoner må utgangspunktet for vurderingen være vedhengene slik de ble mottatt i epostsystemet. Hva som skjer med meldinger og vedheng etter at de er mottatt, bør ikke få innvirkning på innsynsrettens omfang, jamfør punkt 4.6.2 om bortfall av innsynsretten.

---

[100] Se Frihagen, Offentlighetsloven I side 245 hvor det også henvises til en sak i Ombudsmannens årsmelding 1991 side 95 hvor dette spørsmålet berøres

## 4.8 Prinsippet om meroffentlighet

Etter lovens § 2 tredje ledd skal forvaltningsorganet vurdere om et dokument bør kunne gjøres kjent selv om det kan unntas etter bestemmelser i loven (prinsippet om meroffentlighet). Lovens intensjon er at man bør vurdere å tillate innsyn når taushetsplikt ikke er til hinder for det. Etter forarbeidene bør dokumenter bare unntas hvor det er særlig grunn for å gjøre det.[101]

Prinsippet om meroffentlighet må anvendes tilsvarende i forhold til epost. Dette følger uten videre av forskriftens punkt I.1. Plikten til å vurdere spørsmålet om meroffentlighet vil derfor være den samme for epost som for «saksdokumenter» ellers. I utgangspunktet kan meroffentlighet praktiseres i forhold til alle lovens vilkår, bortsett fra unntaket om taushetsbelagte opplysninger i § 5a.[102] Det må imidlertid være klart at det ikke kan praktiseres meroffentlighet for private meldinger i systemet.

Det vil først og fremst være innholdet av dokumentet som blir avgjørende for om det skal praktiseres meroffentlighet eller ikke. Det er spesielt i forhold til unntaket for interne dokumenter i § 5 at det er aktuelt å praktisere meroffentlighet. Årsaken er at denne bestemmelsen ofte vil omfatte dokumenter som det ikke vil være særlig grunn til å unnta, jamfør ovenfor ved note 73 og 94.

For epost kan også de praktiske problemene som oppstår ved gjennomføringen av innsyn, være en grunn til at meroffentlighet ikke praktiseres. At det er relevant å ta hensyn til praktiske vanskeligheter ved vurderingen av meroffentlighetsspørsmålet, fremgår av saken i Ombudsmannens årsmelding 1991 side 95 (på side 96). De praktiske problemene som gjør seg gjeldende, er først og fremst et resultat av at

---

[101] Ot. prp. nr. 100 (1991-92) side 10

[102] Eckhoff side 447

epostsystemene ikke er tilrettelagt for innsyn. Dette kan føre til at meroffentlighet blir praktisert i mindre grad i epostsystemet enn ellers.

Justisdepartementet uttalte ved lovendringen i 1992:

> *«... at en av intensjonene med å understreke meroffentlighetsprinsippets betydning er at forvaltningsorganene skal slippe å foreta kompliserte rettslige vurderinger av om et dokument kan unntas fra offentlighet, hvis man i stedet kan konstatere at det ikke er noen grunn til å nekte innsyn».*[103]

Ved å praktisere meroffentlighet der det ikke er særlig grunn til å unnta dokumentene, kan man således unngå mange vanskelige tolknings- og anvendelsesproblemer. Dette vil i særlig grad gjelde i forhold til unntaket for interne dokumenter.

## 4.9 Gjennomføring av innsynsretten

Det er flere måter å gjennomføre innsynsretten i epostsystemet på. Innsyn kan gjennomføres ved å gi adgang til lesing fra skjerm, ved å gi kopi på diskett, ved å gi utskrift eller ved å oversende dokumentet ved hjelp av epost. Forvaltningsorganet bestemmer selv fremgangsmåten utfra hensynet til forsvarlig saksbehandling, jamfør lovens § 8 første ledd. EDB-forskriftens punkt II.1 pålegger forvaltningsorganet å gi **«den nødvendige bistand»** ved gjennomføringen av innsynsretten. Slik epostsystemet er bygget opp er det særlig viktig å hjelpe publikum med å finne frem i systemet. Det vil også være aktuelt å forklare

[103] Ot. prp. nr. 100 (1991-92) side 18

opplysningene i epostregistre, logger og meldingdshoder. Hvis det eksempelvis ikke klart fremgår hvem som er avsender og mottaker eller om det er påhektet vedheng til meldingen, må organet gi forklaringer om dette.

Det vil ofte være ønskelig å få en kopi av materialet det bes om innsyn i. Det skal i rimelig utstrekning gis utskrift eller papirkopi etter anmodning, jamfør lovens § 8 første ledd. Etter forskriftens punkt II.1 tredje punktum kan dette nektes hvis det medfører urimelige ulemper eller kostnader for organet.

Når man først har rett til innsyn i meldingene, vil det som oftest ikke medføre slike ulemper eller kostnader at en utskrift eller papirkopi kan nektes. Dette kan så langt vi kan se bare være aktuelt hvis det materialet man krever innsyn i er svært omfattende. Hvis oversendelse pr. epost er mulig, vil kostnadene ved å gjøre materialet tilgjengelig være små. Dette vil gjelde selv om materialet er omfattende. Når materialet kan gjøres tilgjengelig på denne måten, er det derfor vanskelig å se at det kan medføre urimelige ulemper eller kostnader for organet.

## 4.10 Praktiske problemer ved gjennomføring av innsynsretten

### 4.10.1 Systemets oppbygning

Dagens epostsystemer er bygget opp slik at den enkelte bruker skal ha kontroll over sin egen kommunikasjon. Det er derfor et verktøy for person-til-person kommunikasjon. Dette innebærer at meldingsmassen for et helt organ blir fragmentarisk og ustrukturert gjennom oppdeling i personlige postkasser. Et resultat av dette er at det ikke finnes noen oversikt over det enkelte organs postgang. Systemets oppbygning medfører videre at det som er saksdokumenter etter offentlighetsloven, blandes

sammen med private meldinger, og at det skjer en sammenblanding av meldinger som bare sirkulerer internt og eksterne meldinger. Det blir dermed praktisk vanskelig å gjennomføre innsynsretten i det materiale som finnes i epostsystemet.

Det kan spørres om praktiske problemer ved gjennomføringen av innsynsretten, har relevans når grensene for innsynsretten skal trekkes opp.

Denne problemstillingen var aktuell i en sak referert i Sivilombudsmannens årsmelding 1991 side 95. Saken gjaldt krav om innsyn i en kommunes regnskapsbilag. Ombudsmannen uttalte på side 96:

> *«Fra fylkesmannens side blir det videre opplyst at det for kommunen vil medføre et omfattende arbeid å finne frem og hente ut de aktuelle bilagene fra kommunens arkiver.* ***Jeg kan imidlertid ikke se at dette er et forhold som kan tillegges vekt ved vurderingen av spørsmålet om hvilke dokumenter som av et offentlig organ kan unntas fra offentlighet, der man i utgangspunktet har rettskrav på innsyn*** (vår utheving). *Forvaltningsorganet må selv ta ansvaret for å oppbevare sine dokumenter på en slik måte at begjæring om innsyn kan imøtekommes uten at dette medfører uforholdsmessig mye arbeid.»*

Dette må bety at praktiske problemer ved gjennomføringen av innsynsretten ikke kan sette til side et rettskrav på innsyn. Dette må legges til grunn både på lovens tradisjonelle område og på EDB-området.

De praktiske problemene ved gjennomføringen av innsynsretten er en følge av at epostsystemene er innført uten at

man har tilpasset systemene til innsynsreglene i offentlighetsloven. På bakgrunn av Ombudsmannen uttalelse, må det imidlertid være klart at det enkelte forvaltningsorgan har ansvar for at innsynsretten kan gjennomføres i samsvar med gjeldende rett.

### 4.10.2 Oppfatninger og holdninger i forvaltningen

I følge rapporten «Elektronisk post i statsforvaltningen», kan epost i dag bare brukes til oversendelse av «uoffisielle dokumenter». Det synes forutsatt at bruk av epost til «uformell kommunikasjon» faller utenfor innsynsretten fordi det ikke foreligger noen plikt til å arkivere slik kommunikasjon.[104]

Det heter videre i et utkast til retningslinjer for bruk av epost i statsforvaltningen utarbeidet av den samme arbeidsgruppen:

> *«Håndtering av ikke-arkivpliktige dokumenter eller informasjon via epost skaper ikke forvaltningsrettslige problemer.»*[105]

Epostmeldinger som anses som arkivverdige, skal i følge retningslinjene gjøres tilgjengelige for almenheten ved at de skrives ut og sendes arkivet. Her vil meldingene bli behandlet på lik linje med andre dokumenter.

---

[104] Se rapporten side 3, 4 og 8 og ovenfor i punkt 4.2.5

[105] Utkast til retningslinjer om hvilke dokumenter som kan og hvilke dokumenter som ikke kan sendes på elektronisk post i statsforvaltningen, september 1995

Det synes derfor å være en utbredt oppfatning at det bare er dokumenter som finnes i arkivet, som er gjenstand for innsyn. Retten til innsyn i epostsystemet forutsettes tilfredsstilt gjennom den offentlige journalen og det ordinære arkivet. Meldingene som finnes i epostsystemet men som ikke er arkivert, forutsettes således å falle utenfor innsynsretten. Epostsystemet er dermed gjort til et system for informasjonsutveksling lukket for almenheten. Det er helt på det rene at dette ikke er forenelig med offentlighetslovens regler.

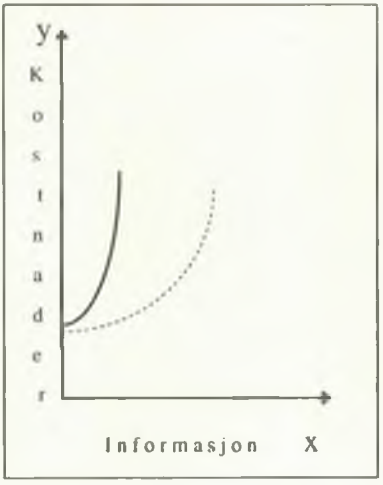
Det er de som har ansvaret for innføringen av epost i statsforvaltningen, som har gitt uttrykk for disse synspunktene. Det må antas at dette påvirker oppfatninger og holdninger generelt i forvaltningen, blant annet gjennom de retningslinjer som vedtas for bruk av epost i de enkelte organer. En konsekvens av dette er at det ikke vil bli innført rutiner for gjennomføring av innsynsretten i epostsystemene. Det må derfor være grunnlag for å anta at oppfatninger og holdninger i forvaltningen i dag gjør det vanskelig å få innsyn i forvaltningens epostsystemer.

## 4.11 Tilgjengelighet som rettslig avgrensning av innsynsretten

Ovenfor har vi hevdet at *tilgjengelighet* må brukes som avgrensningskriterium for innsynsretten. I dette avsnittet skal vi se nærmere på om det vil være relevant å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium og hvilke retningslinjer som eventuelt må gjelde for anvendelsen av et slikt kriterium.

### 4.11.1 Når det er relevant å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium

Gjennomføringen av innsynsretten vil medføre kostnader for forvaltningen. Man kan betrakte et forvaltningsorgans epostsystem som et informasjonssystem. Kostnadene ved å gjøre denne informasjonen *tilgjengelig* for almenheten kan da framstilles i et koordinatsystem. Tilgjengelig i denne sammenheng betyr å gi almenheten innsyn i epostmaterialet slik loven krever.




På y-aksen vises kostnadene forbundet med å gjøre epostsystemets materiale tilgjengelig. På x-aksen vises antall meldinger som gjøres tilgjengelige. Den heltrukne kurven viser forholdet mellom den informasjonsmengden som er tilgjengelig for almenheten, og kostnadene med å gjøre denne informasjonen tilgjengelig i dagens epostsystem. Den stiplede kurven gir utrykk for det tilsvarende i et epostsystem hvor det er lagt til rette for innsyn.

Denne kostnadskurven bygger på en teori om informasjons tilgjengelighet i datamaskinbaserte informasjonssystemer.[106] Teorien viser sammenhengen mellom tilgjengelighet til informasjon og kostnader forbundet med å gjøre materialet tilgjengelig.

---

[106] Bing i Thrap-Meyer (red.), utvalgte emner i rettsinformatikk side 141-161 og Bing, Rettslige informasjonssøking side 104 følgende

På grunn av epostsystemenes manglende tilretteleggelse for innsyn, vil kostnadene forbundet med å gjennomføre innsynsretten slik loven krever, bli store. I et epostsystem som er bedre tilrettelagt for innsyn, tilsier tilgjengelighetsteorien at lovens krav kan tilfredsstilles uten at kostnadene blir uforholdsmessig høye.

Hensikten med å legge systemet til rette for innsyn er at kostnadene skal øke saktere med økt tilgjengelighet til informasjonen i forhold til systemer som ikke er tilrettelagt for innsyn. Dermed vil mer informasjon være tilgjengelig for de samme kostnadene.

Det vil i praksis alltid finnes informasjon som det vil være kostbart å gjøre tilgjengelig. Et epostsystem vil eksempelvis alltid kunne inneholde vedheng, sikkerhetskopier med videre som ikke kan fremføres med den maskinutrustning eller programvare som finnes i organet. Kostnadskurven vil derfor i følge tilgjengelighetsteorien være stigende selv om systemet er tilrettelagt for innsyn. Dette synes å tilsi at tilgjengelighet bør kunne brukes som avgrensningskriterium for innsynsretten på EDB-området. Spørsmålet er imidlertid om dette er i samsvar med gjeldende rett.

Ovenfor har vi brukt tilgjengelighet som avgrensningskriterium i to prinsipielt ulike situasjoner. For det første argumenterer vi for at tilgjengelighet må brukes som avgrensningskriterium ved tolkningen av hva som kan sies å være «hos» et forvaltningsorgan, jamfør offentlighetslovens § 2 annet ledd. Dette får igjen betydning for § 3 i forhold til spørsmålet om når en melding er «kommet inn» eller «avsendt».

I denne situasjonen erstatter tilgjengelighet et tidligere fysisk kriterium. Grunnen er at det fysiske kriteriet ikke lar seg anvende på noen fornuftig måte når informasjonen finnes i elektronisk form. Tilgjengelighet kan her betraktes som et

teknisk skjæringspunkt et sted i nettverket.[107] Dette kan imidlertid også betraktes i lys av tilgjengelighetsteorien fordi hva som teknisk sett er tilgjengelig for et organ, alltid kan uttrykkes ved hjelp av en kostnadskurve.

Hvordan dette kriteriet nærmere skal utformes, er imidlertid ikke klart. Dette er et av de prinsipielle spørsmålene som oppstår når innsynsretten gjøres gjeldende for EDB-materiale. For epost har vi imidlertid sett at tilgjengelighet kan brukes som avgrensningskriterium ved tolkningen av hva som kan sies å være «hos» et forvaltningsorgan, uten å skape nevneverdige problemer.[108]

For det andre har vi brukt tilgjengelighet som konkret avgrensningskriterium hvor det materiale som innsynsretten i utgangspunktet gjelder, er så vanskelig tilgjengelig at innsynsretten må avslås. Å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium på denne måten, kan synes å komme i motstrid med den refererte uttalelsen fra Ombudsmannen om at praktiske problemer ved gjennomføringen av innsynsretten ikke kan sette til side et rettskrav på innsyn.

Det er imidlertid tvilsomt om man kan tolke uttalelsen fra Ombudsmannen absolutt. Det kan tenkes tilfelle der man har rettskrav på innsyn, men hvor innsynsretten nærmest er umulig å gjennomføre. Et dokument kan for eksempel være innført i journalen, men lar seg ikke gjenfinne i arkivet. Heller ikke ved henvendelse til de aktuelle saksbehandlerne finner man frem til dokumentet. Slik kan det være så å si umulig å gjennomføre innsynsretten, selv om det er sannsynlig at dokumentet finnes et eller annet sted i vedkommende organ. I slike situasjoner oppstår spørsmålet om hvor store ressurser organet har plikt til å sette inn for å finne dokumentet. Ombudsmannen kan neppe mene at

---

[107] Se ovenfor punkt 4.3.1

[108] Se ovenfor ved note 52

et organ skal bruke ubegrensede ressurser på å finne et slikt dokument.

Ombudsmannens uttalelse kan heller tas til inntekt for at offentlighetsloven implisitt arbeider med et krav om at det skal være praktisk mulig å gjennomføre innsynsretten i de dokumenter som omfattes av loven. Det betyr med andre ord at loven implisitt arbeider med en plikt til å legge til rette for innsyn.

Hvis kostnadene med å gjennomføre innsynsretten er høye og dette skyldes at systemet ikke er tilrettelagt for innsyn slik loven krever, kan det ikke være relevant å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium. Når tilretteleggelsesplikten er oppfylt, må det derimot i det konkrete tilfelle være forsvarlig å nekte innsyn med den begrunnelse at kostnadene ved gjennomføringen vil bli uforholdsmessig høye.

Det synes naturlig å innføre et krav om årsakssammenheng der hvor den generelle tilretteleggelsesplikten ikke er oppfylt. Hvis tilretteleggelsen ikke ville gjort det aktuelle materiale mer tilgjengelig, må tilgjengelighet fortsatt kunne brukes som avgrensningskriterium for dette materialets vedkommende.

Konklusjonen er derfor at det implisitt i loven ligger et krav om at det enkelte forvaltningsorgan må legge til rette for innsyn. Det kan derfor bare være relevant å bruke tilgjengelighet som konkret avgrensningskriterium, når tilretteleggelsesplikten er overholdt.

### 4.11.2 Hvilke retningslinjer som gjelder for anvendelsen av tilgjengelighetskriteriet

Det neste spørsmål blir så **når er tilretteleggelsesplikten oppfylt**. Det kan være vanskelig å si noe generelt om dette fordi kravet ligger implisitt i lovgivningen.

For papirdokumenter synes det naturlig å ta utgangspunkt i de arkivreglene som gjelder for organet. Et minimum må være at dokumentene journalføres og arkiveres i henhold til de arkivreglene som gjelder. Det er imidlertid ikke gitt at tilretteleggelsesplikten er oppfylt når disse reglene er fulgt. For det første er det ikke sikkert at arkivreglene sikrer at dokumentene er tilgjengelige på en slik måte at innsynsretten kan gjennomføres uten uforholdsmessig mye arbeid. Dette synes å ha vært tilfelle i den ovenfor nevnte sak i Sivilombudsmannens årsmelding 1991 side 95. Videre kan det følge av god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling at informasjonskilder som ikke finnes i arkivet, skal være systematisert og oppbevart på forsvarlig måte fordi materialet har betydning for saksbehandlingen i vedkommende organ.[109] Det må derfor en forholdsvis bred vurdering til for å fastslå at tilretteleggelsesplikten er oppfylt for papirdokumenter.

For epost foreligger ingen klare regler for arkivering. Man har derfor færre holdepunkter for vurderingen av om tilretteleggelsesplikten er oppfylt. Det må imidlertid være hevet over tvil at epostsystemene i offentlig forvaltning slik de er utformet i dag, ikke oppfyller kravene om tilretteleggelse for innsyn.[110]

Gitt at det er relevant å bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium, oppstår spørsmålet om **hvilke retningslinjer som gjelder for anvendelsen**. Vurderingstemaet er om gjennomføringen av innsynsretten i det materialet det gjelder vil medføre *uforholdsmessig høye kostnader*.

---

[109] Se Eckhoff side 386

[110] Hvordan epostsystemer kan legges til rette slik at innsynsretten kan gjennomføres i samsvar med lovens regler, kommer vi tilbake til i del III.

Den generelle tolkningen av uttrykket må her kunne overprøves av domstolen, mens den konkrete vurderingen må ligge under forvaltningens frie skjønn.[111]

Relevante momenter i vurderingen vil være de kostnader som vil påløpe ved å gjennomføre innsynsretten. Synspunktet er her at all innsats som må til for å gjennomføre innsyn, kan gis et økonomisk uttrykk. Det gjelder eksempelvis tidsforbruk, maskinressurser, investeringer i utstyr og programvare med videre.

Kostnadene må veies opp mot interessen i innsyn. Et prinsipp i offentlighetsloven er at en ikke skal måtte gjøre rede for hvorfor man vil ha innsyn. Enhver har rett til innsyn uavhengig av hvem vedkommende er og hvilke interesser vedkommende representerer. Interessen i innsyn kan av denne grunn ikke vurderes konkret og vil derfor være en konstant faktor i vurderingen.

Derimot må kostnadene kunne relateres til gjennomsnittskostnaden pr. innsyn. Bare større avvik fra normaltilfellet vil kunne karakteriseres som uforholdsmessig høye kostnader.

At organet ønsker å holde et dokuments innhold hemmelig, vil ikke være et relevant moment. Hvis dette er den reelle begrunnelsen for at dokumentet unntas fra innsyn, vil det være tatt utenforliggende hensyn ved avgjørelsen. Avgjørelsen vil i så fall kunne overprøves fullt ut av domstolen.

Det skal således mye til før man kan bruke tilgjengelighet som konkret avgrensningskriterium. Det er bare snakk om en sikkerhetsventil der hvor det i utgangspunktet er ønskelig at innsynsretten skal gjelde, men hvor innsynsretten i enkelte

---

[111] Se Eckhoff side 243

tilfeller kan bli så vanskelig å gjennomføre at det er forsvarlig å gjøre unntak.

## 4.12 Konklusjon

Vi har i dette kapittelet søkt å klargjøre i hvor stor utstrekning forvaltningens epostsystemer er gjenstand for innsyn etter offentlighetsloven.

Hovedkonklusjonen er at gjeldende rett gir almenheten et rettskrav på innsyn i alle epostmeldinger som finnes hos vedkommende organ og har med organets virksomhet å gjøre, når det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Videre inneholder epostsystemene i offentlig forvaltning en rekke registre med journalopplysninger som vil være gjenstand for innsyn etter lovens journalregel.

Sammenholdt med det som er sagt i del I om bruksområder for epost, kan vi slå fast at en stor del av epostkommunikasjonen i forvaltningen vil være gjenstand for innsyn etter offentlighetslovens regler.

I praksis vil det imidlertid være vanskelig å få innsyn fordi epostsystemene ikke er tilrettelagt for innsyn og fordi det ikke finnes innarbeidede rutiner for gjennomføringen.

Det må innfortolkes i offentlighetsloven en plikt for forvaltningsorganene til å legge til rette for innsyn. Epostsystemene i offentlig forvaltning slik de er utformet i dag, oppfyller ikke kravet om tilretteleggelse. For så vidt kan det hevdes at epostsystemene i offentlig forvaltning er i strid med offentlighetsloven.

# 5. Partsinnsyn etter forvaltningsloven

## 5.1 Innledning

Generelle regler om partsinnsyn ble gitt med forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 18-21. Det som er av interesse i denne sammenheng, er i hvilken grad disse reglene gir rett til innsyn i epostmeldinger.

Vi tar først for oss forskriften om offentlighetslovens anvendelse på EDB-materiale og hvilken betydning den får for partsinnsynsreglene.

Dernest skal vi se nærmere på anvendelsen av partsinnsynsreglene på epost. Vi begynner med en gjennomgang av vilkårene for å få rett til innsyn. Videre tar vi for oss de viktigste unntakene fra innsynsretten. Avslutningsvis skal det kort sies noe om epost som et uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen, og om gjennomføringen av innsynsretten.

## 5.2 Partsinnsyn i EDB-materiale.

Forvaltningsloven har regler om partsinnsyn i §§ 18 og 19. En part i en sak om enkeltvedtak gis her rett til å gjøre seg kjent med *sakens dokumenter*. Det antas at dokumentbegrepet i offentlighetsloven og forvaltningsloven har samme innhold.[112] Det er imidlertid ikke gitt noen forskrift om anvendelse av partsinnsynsreglene på EDB-materiale. Det må derfor spørres

[112] Bing side 37 og Eckhoff side 472

hvilken innvirkning forskriften om offentlighetslovens anvendelse på EDB-materiale har på reglene om partsinnsyn etter forvaltningsloven.

I sitt forslag til forskriften forutsatte Bing at utvidelsen av dokumentbegrepet til også å gjelde EDB-materiale, ville få tilsvarende virkning for partsinnsynsreglene i forvaltningsloven og i spesiell forvaltningsrett.[113] Begrunnelsen for dette var at lovene benytter det samme dokumentbegrepet. I foredraget til forskriften sies det imidlertid ingenting om dette spørsmålet. Det er derfor noe uklart om Bings forutsetning er lagt til grunn ved vedtagelsen av forskriften.

I teorien er det ulike oppfatninger om hvilken innvirkning forskriften om offentlighetslovens anvendelse på EDB-materiale har på reglene om partsinnsyn etter forvaltningsloven.

Formelt sett er det ikke gitt noen tilsvarende forskrift til forvaltningslovens regler om partsinnsyn. Dette skulle tilsi at dokumentbegrepet i forvaltningsloven har samme innhold som før offentlighetslovens EDB-forskrift ble vedtatt. Det innebærer i så fall at partsinnsynsreglene i svært begrenset utstrekning gir rett til innsyn i EDB-materiale.

Dette syn legges til grunn av Eckhoff. Etter hans mening må en part påberope seg offentlighetsloven for å få innsyn i EDB-materiale. Slik han ser det, vil en part derfor ikke ha den mer vidtgående rett til innsyn som forvaltningsloven ellers gir. Han mener imidlertid at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet overfor parter, slik at en parts innsynsrett blir av samme omfang uavhengig av hvilket lagringsmedium som benyttes.[114]

---

[113] Bing side 37, 45, 66 og 108

[114] Eckhoff side 472

Mot dette kan innvendes at partene på denne måten ikke får noen klar rett til innsyn i EDB-materiale, og at retten er avhengig av forvaltningens vilje til å praktisere meroffentlighet.

Frihagen mener at Eckhoff setter for snevre grenser for innsynsretten på dette området. Som alminnelig utgangspunkt må EDB-forskriften i følge ham, kunne brukes analogisk ved partsinnsyn.[115] I hovedsak skulle Frihagens løsning og forutsetningen i Bings forslag lede frem til samme resultat.

Etter dette synes det klart at EDB-forskriften også må få betydning for retten til partsinnsyn. Uenigheten i teorien er mer uenighet om argumentasjonsmåte enn uenighet om resultatet.

Interessen i innsyn er sterkere for en part i en sak om enkeltvedtak enn for almenheten generelt. At en part ikke har en ubetinget rett til innsyn i EDB-materiale etter partsinnsynsreglene, er derfor uheldig. Reelle hensyn taler dermed for at en part har rett til innsyn i EDB-materiale med hjemmel i forvaltningslovens partsinnsynsregler.

Etter dette må EDB-forskriften etter vår mening gis tilsvarende anvendelse i forhold til forvaltningslovens partsinnsynsregler. Dette kan enten begrunnes med at forskriften anvendes analogisk eller med at dokumentbegrepet har det samme innholdet i begge lovene.

Konklusjonen blir derfor at en part kan kreve innsyn i EDB-materiale med hjemmel i partsinnsynsreglene i forvaltningsloven, og at denne retten må avgrenses etter reglene i EDB-forskriften.

---

[115] Frihagen, Offentlighetsloven I side 244

## 5.3 Partsinnsyn i epost etter reglene i forvaltningsloven

### 5.3.1 Vilkår for å få innsyn

At EDB-forskriften må anvendes tilsvarende når det gjelder partsinnsyn etter forvaltningsloven, innebærer først og fremst at forvaltningslovens §§ 18 - 21 får tilsvarende anvendelse på materiale som er utarbeidd, overført eller lagret ved hjelp av EDB, jamfør EDB-forskriftens punkt I.1.

Videre må **dokumentbegrepet** defineres i henhold til forskriftens punkt I.2. Hvilke epostmeldinger som er dokumenter, må derfor løses på samme måte som for offentlighetsloven, jamfør ovenfor i punkt 4.2.2 følgende. EDB-forskriftens punkt I.3 vil ikke få anvendelse fordi forvaltningsloven ikke har regler om innsyn i journaler.

Innsynsrett etter forvaltningsloven §§ 18 følgende har bare den som er **part i en sak om enkeltvedtak**. At innsynsretten bare gjelder for parter, sies innledningsvis i § 18 første ledd. Med begrepet «part» menes i følge § 2 første ledd bokstav e «person en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det fremgår av lovens § 3 første ledd at §§ 18 følgende bare får anvendelse i «saker som gjelder enkeltvedtak». Et enkeltvedtak er i følge § 2 første ledd bokstav b «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

At det bare er parter i sak om enkeltvedtak som har rett til innsyn, innebærer at både kretsen av de som kan kreve innsyn og sakstypen det kan kreves innsyn i, er sterkt begrenset i forhold til offentlighetsloven.

**Når retten til innsyn inntrer** etter partsinnsynsreglene, er avhengig av når en sak om enkeltvedtak kan sies å være kommet i gang. Uttrykket «saker som gjelder enkeltvedtak» i

forvaltningsloven § 3 første ledd må forstås slik at det omfatter alle saker hvor det vil eller kan bli fattet et enkeltvedtak.[116]

Dersom det bare foreligger en generell sak hvor det ikke vil bli truffet noe vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, er det bare innsynsreglene i offentlighetsloven som kommer til anvendelse. Foreløpige utredninger og vurderinger vil i enkelte tilfeller kunne holdes skjult fordi det ennå ikke foreligger noen sak om enkeltvedtak. I slike tilfeller kan epost brukes uten at forvaltningslovens partsinnsynsregler kommer til anvendelse.

Hvor grensen skal trekkes mellom saker som er enkeltvedtak og andre saker, kan bli vanskelig å avgjøre. Dette gjelder særlig der saken i utgangspunktet er generell, men utvikler seg slik at det blir «en relativt nærliggende mulighet» for at det kan bli truffet et enkeltvedtak.[117]

Retten til innsyn er begrenset til «sakens» dokumenter. Etter offentlighetsloven har man innsyn i organets virksomhet generelt. I tillegg kan man bruke journalen for å finne frem dokumenter som er av interesse. **Hva som er én og samme sak**, er derfor av mindre betydning i forhold til offentlighetsloven. Etter forvaltningsloven har man bare rett til innsyn i den sak man er part i. Hva som er én og samme sak, får derfor større betydning som avgrensningskriterium for innsynsretten.

Generelt vil det som inngår i samme avgjørelsesprosess, utgjøre én sak. Det betyr at en sak kan ha ganske stort omfang og at mange parter kan være involvert, eksempelvis ved utarbeidelse av reguleringsplaner for et bestemt område. En sak kan også være til behandling i flere instanser. Så lenge det er

---

[116] Eckhoff side 465, jamfør også Frihagen Forvaltningsrett II side 164

[117] Eckhoff side 473

snakk om den samme avgjørelsesprosessen, vil det likevel bare foreligge én sak.[118]

Alle meldinger i epostsystemet som angår samme avgjørelsesprosess, vil etter dette tilhøre samme sak. Det kan dreie seg om meldinger fra partene i saken eller andre interesserte, fra overordnede eller underordnede organ og meldinger som sirkulerer internt i organet. I tillegg vil det normalt finnes en saksmappe med papirdokumentene i saken. Det må være klart at innsynsretten ikke bare vil omfatte papirdokumentene i saksmappen. Også epostmeldingene som finnes i organet og som angår saken, vil omfattes.

**Tilgjengelighet som avgrensningskriterium.** Der hvor bare én instans behandler saken, er det *hos* dette organet innsynsretten kan gjøres gjeldende. Dette fremgår ikke uttrykkelig av lovens bestemmelser, men det er klart at en part bare har rett til innsyn hos den myndighet hvor han er part i en sak om enkeltvedtak. At innynsretten gjelder hos den instans som behandler saken, fremgår også indirekte av unntaket for interne dokumenter. De meldinger som er gjenstand for innsyn, må da på samme måte som etter offentlighetsloven, være de som er tilgjengelige for organet. Man må med andre ord også her bruke tilgjengelighet som avgrensningskriterium ved tolkningen av hva som kan sies å være «hos» et forvaltningsorgan.

Hvor vedtakskompetansen er delt mellom flere organer, vil innsynsretten gjelde i alle organer som har vedtakskompetanse og omfatte alle meldinger som er tilgjengelig for det enkelte organ. Hvorvidt innsynsretten også gjelder hos organer som har uttalt seg eller gitt innstilling i saken, er uklart etter gjeldende rett.[119]

---

[118] Eckhoff side 472-473

[119] Eckhoff side 474

Tilgjengelighet må også her kunne brukes som konkret avgrensningskriterium, slik det er redegjort for ovenfor.[120] Hensynene som taler for partsinnsyn, er imidlertid sterkere enn hensynene som taler for innsyn for almenheten. Dette kan medføre at tilretteleggelsesplikten går lenger når det er snakk om partsinnsyn.

Ved anvendelsen av tilgjengelighetskriteriet, må som nevnt kostnadene ved gjennomføringen av innsyn veies opp mot interessen i innsyn. Siden interessen i innsyn her veier tyngre enn ved almenhetens innsynsrett, synes det som om det skal mer til før kostnadene blir *uforholdsmessig høye*, slik at innsyn kan nektes.

### 5.3.2 Unntak fra innsynsretten

Etter forvaltningslovens § 18 annet ledd er **interne dokumenter** unntatt fra innsynsretten. Siden forvaltningslovens § 18 annet ledd er utformet på samme måte som offentlighetslovens § 5, skulle disse bestemmelsene i hovedsak ha det samme innhold.

Det kan imidlertid spørres om uttrykket **«for den interne saksforberedelse»** i forvaltningslovens § 18 annet ledd, har samme innhold som det tilsvarende uttrykket i offentlighetslovens § 5 første og annet ledd.

Hove innfortolker i uttrykket «for den interne saksforberedelse» et krav om at dokumentet må ha karakter av å være et «internt» dokument, jamfør ovenfor ved note 75. Han mener derfor at dette uttrykket har selvstendig betydning som avgrensningskriterium, i tillegg til de øvrige vilkår som må være oppfylt, for at et dokument skal kunne unntas som internt. Dersom uttrykket «for den interne saksforberedelse» ikke

---

[120] Se punkt 4.11

tillegges en slik betydning, anser han at unntaksadgangen blir for vid og langt videre enn det hensynet bak unntaksregelen tilsier.[121]

Hove synes derfor å mene at en så vid unntaksregel vil komme i konflikt med hensynene bak partsoffentlighetsreglene. Det er her særlig hensynet til rettsikkerhet som gjør seg gjeldende. At forvaltningen på denne måten skal kunne unnta dokumenter fra partsinnsyn uten at særlige grunner gjør det nødvendig, kan ikke være akseptabelt.

I forhold til almenhetens innsynsrett kan imidlertid en slik vid unntaksadgang forsvares, særlig når dette kombineres med en uttrykkelig plikt til å vurdere spørsmålet om meroffentlighet.

Unntaket for interne dokumenter i offentlighetslovens § 5 er bevisst gitt videre anvendelsesområde enn det hensynene bak regelen tilsier. Man søker å bøte på dette ved å pålegge en plikt for forvaltningsorganet til å vurdere spørsmålet om meroffentlighet. På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene er det vanskelig å tolke uttrykket «for den interne saksforberedelse» innskrenkende, slik Hove gjør i forhold til forvaltningslovens § 18 annet ledd.[122]

I følge Sykejournaldommen i Rt. 1977 side 1035, kan en part gis rett til innsyn på ulovfestet grunnlag. Dersom unntaket for interne dokumenter i forvaltningslovens § 18 annet ledd tolkes for vidt, vil en rett til innsyn på ulovfestet grunnlag kunne bli aktuelt. Det er liten grunn til å avvise innsyn etter forvaltningsloven når man likevel må gi innsyn etter ulovfestede regler. Sykejournaldommen er derfor et tungtveiende argument for å tolke uttrykket «for den interne saksforberedelse» i § 18

---

[121] Hove side 22

[122] Se Ot. prp. nr. 4 (1981-82) side 10, Ot. prp. nr. 100 (1991-92) side 18 og ovenfor ved note 74

annet ledd som et reelt avgrensningskriterium for rekkevidden av unntaket for interne dokumenter. Derimot kan almenheten neppe gis innsynsrett på ulovfestet grunnlag. Sykejournaldommen kan derfor ikke være relevant ved tolkning av offentlighetsloven.

Vår oppfatning er derfor at unntaket for interne dokumenter i forvaltningslovens § 18 må gis et snevrere omfang enn det tilsvarende unntaket i offentlighetsloven. Betydningen av dette må likevel ikke overdrives. I hovedsak har uttrykket «for den interne saksforberedelse» det samme innhold i de to lovene. Det er bare grensespørsmålene som det kan bli nødvendig å løse noe forskjellig.

I forvaltningsloven § 18 tredje ledd innskrenkes unntaket for interne dokumenter ved partsinnsyn. Selv om et dokument er unntatt som internt etter annet ledd, har en part rett til å gjøre seg kjent med de deler av dokumentet som inneholder «**faktiske opplysninger** eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum». Dette gjelder likevel ikke når opplysningene er uten betydning for sakens avgjørelse, eller når opplysningene finnes i et annet dokument partene har adgang til.

Det fremgår av forarbeidene at uttrykket «faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» skal tolkes vidt. Uttrykket omfatter ikke bare presise faktiske opplysninger, men også opplysninger som bygger på vurderinger. Det som klart faller utenfor uttrykket, er rettslige vurderinger og subsumsjoner. Det vil imidlertid kunne oppstå vanskelige grensespørsmål fordi mange vurderingspregede uttalelser skal omfattes av uttrykket.[123]

I forurensningsloven § 11 om særskilt tillatelse til forurensende tiltak, heter det i fjerde ledd at forurensningsmyndigheten skal legge vekt på «de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket

[123] Se Ot. prp. nr. 3 (1976-77) side 79 og Eckhoff side 477

sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». For å legge vekt på de fordeler og ulemper som tiltaket vil medføre, er det klart at det må hentes inn faktiske opplysninger. Selv om man må foreta skjønnsmessige beregninger og usikre konsekvensanalyser, vil opplysningene fortsatt omfattes av § 18 tredje ledd. Vurderingen av hvilken vekt de enkelte fordeler og ulemper skal tillegges vil derimot være en del av den rettslig vurderingen og derfor falle utenfor bestemmelsen. Det vil her kunne bli vanskelig å trekke grensen mellom vurderinger av faktum og de rettslige vurderingene som er unntatt fra innsyn.

Etter dette kan det ikke være tvil om at mange interne meldinger vil være gjenstand for innsyn, fordi de inneholder faktiske opplysninger.

Konklusjonen er dermed at forvaltningslovens partsinnsynsregler gir rett til innsyn i epostmeldinger som er unntatt som interne etter offentlighetsloven. Det er to grunner til dette. For det første at uttrykket «for den interne saksforberedelse» må tolkes snevrere i forvaltningsloven enn i offentlighetsloven. For det andre retten til innsyn i faktiske opplysninger i forvaltningslovens § 18 tredje ledd.

**Andre unntaksregler**. Også på en del andre punkter går partsinnsynsreglene lenger i å gi parten innsyn enn offentlighetsloven, men det er mindre viktig i denne sammenheng.[124]

[124] Jamfør eksempelvis § 19 første ledd bokstav a om rikets sikkerhet med offentlighetslovens § 6 første ledd nr. 1, forvaltningslovens § 19 første ledd bokstav b om forretningshemmeligheter med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 som får anvendelse gjennom offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 4 om unntak for saker som behandles etter rettspleielovene med offentlighetslovens § 1 tredje ledd

For øvrig er det adgang til å praktisere **meroffentlighet** også ved partsinnsyn og det antas at dette bør gjøres når det ikke er saklig grunn for å unnta dokumentet.[125]

### 5.3.3 Epost som uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen

Ovenfor under punkt 4.7.3 ble det sagt noe om adgangen til å bruke epost som et uformelt kommunikasjonsverktøy i saksbehandlingen uten at offentlighet inntrer.

Bruk av epost i saker om enkeltvedtak vil sjelden være mulig uten at partsinnsyn inntrer. Dette skyldes særlig retten til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter, jamfør § 18 tredje ledd. Videre vil det være lite aktuelt å bruke epost til å utveksle meldinger som kan unntas etter § 19. Disse unntakene gjelder i stor grad sensitive opplysninger. Sending av slike opplysninger med epost uten kryptering vil derfor ikke være mulig på uten å bryte taushetplikten, jamfør forvaltningslovens §§ 13 følgende.

Uttrykket «saker som gjelder enkeltvedtak» i § 3 må som nevnt ovenfor, forstås slik at det omfatter alle saker hvor det vil eller kan bli fattet et enkeltvedtak.[126] I tilfeller der det ennå ikke foreligger noen sak om enkeltvedtak vil innsyn etter partsinnsynsreglene ikke være aktuelt. Men dersom saken utvikler seg til å bli en sak om enkeltvedtak, må innsynsretten også kunne omfatte utredninger og vurderinger som tidligere ikke var gjenstand for partsoffentlighet.

Konklusjonen er derfor at epost bare i svært begrenset utstrekning kan brukes under behandlingen av saker om

---

[125] Eckhoff side 476

[126] Se note 116

enkeltvedtak, uten at partene får rett til innsyn i meldingene. Det som kan unntas fra partsinnsyn, vil bare være innholdet i interne meldinger som ikke er faktiske opplysninger.

### 5.3.4 Gjennomføring av innsynsretten

Gjennomføringen av innsynsretten etter forvaltningsloven er regulert i lovens § 20, som må suppleres med EDB-forskriftens del II. Gjennomføringen vil hovedsakelig måtte skje på samme måte som ved innsyn etter offentlighetsloven, se ovenfor punkt 4.9. Den viktigste forskjellen er at en part etter § 20 annet ledd alltid har krav på en utskrift av et dokument. EDB-forskriften punkt II.1 må derfor tolkes innskrenkende på dette punkt.

## 5.4 Konklusjon

Konklusjonen i kapittel 5 er at EDB-forskriften må gis tilsvarende anvendelse for innsynsretten etter forvaltningsloven. Partene i en sak om enkeltvedtak har dermed et rettskrav på innsyn i alle epostmeldinger som angår deres sak, og som ikke kan unntas med hjemmel i forvaltningslovens §§ 18 og 19.

# 6. Innsyn etter personregisterloven

## 6.1 Innledning

I det følgende skal vi undersøke i hvilken grad man med hjemmel i personregisterloven kan kreve innsyn i epostsystemer i offentlig forvaltning. Personregisterloven får imidlertid anvendelse i både privat og offentlig sektor, jamfør personregisterlovens § 1 tredje ledd. Det vi kommer frem til i det følgende vil derfor også ha relevans for privat sektor.

Det som først må avgjøres er hva som er personregistre i epostsystemet. Dette er avgjørende for om personregisterloven § 7 kommer til anvendelse, jamfør § 1 første ledd.[127] Dernest skal vi se nærmere på grensene for innsynsretten etter § 7. Til slutt tar vi for oss gjennomføringen av innsynsretten i epostsystemet og sammenligner personregisterlovens innsynsregler med innsynsreglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven.

## 6.2 Personregistre i epostsystemet

Personregisterloven definerer begrepet «personregister» i § 1 annet ledd annet punktum. Når personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte person kan finnes igjen foreligger et personregister. Med personopplysninger menes «opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner, sammenslutninger eller stiftelser», jamfør § 1 annet ledd første punktum.

---

[127] Ot. prp. nr. 2 (1977-78) side 69

### 6.2.1 Personregistre i sluttbrukernes postkasser

Sluttbrukernes postkasser er oppdelt i kurver. Kurvene består av en innholdsfortegnelse, meldingshodene og selve meldingene. Det er uten videre klart at en slik kurv vil inneholde en rekke **personopplysninger**.

Eksempelvis vil en epostadresse som oftest inneholde personopplysninger om både den personen som har sendt eller mottatt meldingen, og om den organisasjon vedkommende er tilknyttet. Av adressen *Torbjorn.Berntsen@md.dep.telemax.no*, fremgår det at Torbjørn Berntsen er tilknyttet Miljøverndepartementet og at Miljøverndepartementet er tilknyttet Telepost gjennom Stamnettets hovedpostkontor (DEP). Adressen inneholder derfor personopplysninger om såvel Torbjørn Berntsen som Miljøverndepartementet og Telepost.

Meldingshodene og meldingsteksten vil ellers inneholde opplysninger som kan knyttes til avsender og mottaker, gjennom epostadressen. Siden avsenderen har forfattet meldingen, vil alle opplysninger i meldingen være personopplysninger om ham. De samme opplysningene kan knyttes til den som mottar meldingen, og vil dermed også være personopplysninger om mottaker.

Videre kan avsender omtale *tredjepersoner* i meldingstittelen og i meldingsteksten. Slike opplysninger vil være personopplysninger i den grad opplysningene kan brukes til å identifisere enkeltpersoner, sammenslutninger eller stiftelser.

Det neste spørsmålet blir så om disse opplysningene er gjenfinnbare. **Gjenfinningskriteriet** er oppfylt hvis «opplysningene er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte person kan finnes igjen» i systemet, jamfør § 1 annet ledd annet punktum. Begrepet «systematisk» har ingen selvstendig betydning i denne sammenheng.[128] Det må antas at

---

[128] Djønne, Grønn og Hafli side 30

gjenfinningskriteriet normalt vil være oppfylt når opplysningene er lagret ved hjelp av EDB.

Klientprogrammene har en sorteringsfunksjon som gjør det mulig å systematisere innholdsfortegnelsen etter ulike kriterier. Meldingene kan blant annet ordnes kronologisk, alfabetisk etter meldingens tittel eller alfabetisk etter hvem som er avsender eller mottaker. Dermed er meldingene i en kurv systematisert allerede gjennom innholdsfortegnelsen . De fleste klientprogrammer for epost har også en søkefunksjon som gjør det mulig å søke på alle opplysninger i innholdsfortegnelsen, meldingshodet og meldingsteksten. Sorterings- og søkefunksjonene gjør det således enkelt å gjenfinne opplysninger i meldingsmassen. Noen tvil om at gjenfinningskriteriet er oppfylt, kan det da ikke være.

Av dette må vi slutte at alle kurvene i epostsystemet er personregistre.

Det neste spørsmålet er da **hva som utgjør *ett* personregister i systemet**; den enkelte kurv, den enkelte postkasse eller et organs område på tjenermaskinen.

Det er lagt til grunn av Datatilsynet at personregisterloven opererer med et logisk registerbegrep. Det vil si at fysisk adskilte registre er å regne som ett register dersom det er en logisk sammenheng mellom dem. Videre må delregistre i en datamaskin betraktes som *ett* register når de utgjør en logisk enhet. [129]

De fleste organer vil ha en egen tjenermaskin. Ved at postkassene er adgangsbegrenset ved bruk av passord, kan man si at disse er logisk adskilt. På den annen side kan man betrakte et organs epostsystem som den logiske enhet. Dette systemet blir

---

[129] Djønne, Grønn og Hafli side 29-30

administrert som en enhet, og meldingene på de enkelte brukerområdene utgjør deler av organets totale meldingsmasse.

Loven er utformet med tanke på velstrukturerte «registre» i tradisjonell forstand, som er opprettet av en organisasjon for et bestemt formål.[130] Siden registrene i epostsystemer ikke er personregistre opprettet for å løse bestemte oppgaver, men generert ved bruk av systemet, er det uklart hva som utgjør et logisk register.

I en slik situasjon må det kunne legges avgjørende vekt på reelle hensyn. At det foreligger et personregister, utløser en rekke rettsvirkninger. For å ha noen å forholde seg til, synes det nødvendig å betrakte det enkelte organ som registereier og dermed som ansvarssubjekt i forhold til personregisterloven. I så fall blir det naturlig å betrakte organets meldingsmasse som den logiske enheten, blant annet i forhold til kravet om konsesjonsbehandling i § 9 og i forhold til innsynsretten i § 7.

Det riktige må derfor etter vår mening være å se organets meldingsmasse som *ett* personregister.

Det samme synspunkt må legges til grunn hvor flere organer deler på samme maskin eller der organer leier brukerområder på en tjenermaskin som drives av en nettverksleverandør. Det må også her være det enkelte organs meldingsmasse som utgjør *ett* personregister.

Konklusjonen er derfor at epostsystemene består av personregistre over såvel avsendere og mottakere som omhandlede tredjepersoner, og at et organs meldingsmasse som helhet utgjør *ett* personregister.

---

[130] Føyen side 27

### 6.2.2 Logger og brukerregistre

Loggene vil alltid være søkbare når de foreligger i elektronisk form. Det må derfor legges til grunn at gjenfinningskriteriet er oppfylt. Logger vil dermed være personregistre i den grad de inneholder personopplysninger.

Innholdet i loggene vil variere etter formålet med registreringen. Det kan tenkes at loggene er så anonymiserte at det ikke lenger vil være mulig å knytte opplysningene til identifiserbare enkeltpersoner. Her må det derfor trekkes en grense nedad.

Dersom man unnlater å registrere navn eller annen direkte identifikasjon, kan dette være tilstrekkelig til at loggen ikke blir et personregister. Imidlertid kan loggene inneholde andre opplysninger som gjør det mulig å identifisere de registrerte, for eksempel hvilke organer meldingene kommer fra. For det første vil dette være en direkte identifikasjon av organene som juridiske personer. For det andre kan opplysningene være av en slik art at det fortsatt vil være mulig å identifisere enkeltpersoner i loggen indirekte.[131]

Datatilsynet har i sin praksis lagt til grunn at det kan være nok at registeret opplyser om bostedskommune, for at det skal være et personregister. Saken gjaldt Helsedirektoratets register over HIV positive.[132]

Hvor grensen skal trekkes, må avgjøres for det enkelte register konkret. Det avgjørende vil være i hvilken grad det er mulig å identifisere de registrerte. Generelt kan man si at det skal forholdsvis lite til før det foreligger et personregister.

Til slutt skal vi nevne at epostsystemet ikke kan anvendes uten å opprette registre over brukerne for å administrere

---

[131] Jamfør Djønne, Grønn og Hafli side 31

[132] Saken er omtalt i Djønne, Grønn og Hafli på side 32

tilgangen til epostsystemet og brukernes epostadresser. Slike registre vil klarligvis også være personregistre.[133]

### 6.2.3 Konklusjon

Konklusjonen er at epostsystemer består av en rekke personregistre. Et organs meldingsmasse, brukerregistre og de fleste logger omfattes av begrepet personregister slik begrepet er definert i personregisterlovens § 1.

Rettsvirkningene av at det foreligger et personregister er for det første at det, der det ikke er gjort unntak i forskrift, kreves konsesjon etter § 9 for opprettelsen av slike registre. For det andre får § 7 om innsynsrett anvendelse. Dette er både en kompetanseregel ved utarbeidelsen av konsesjon, jamfør § 11 annet ledd nr. 7, og en pliktregel som gir enhver rett til innsyn i EDB-registre som inneholder opplysninger om dem selv. For det tredje kommer § 8 om retting, sletting eller supplering til anvendelse. I det følgende er det bare innsynsretten som skal behandles nærmere.

## 6.3 Innsynsrett i personregistre

### 6.3.1 Hovedregelen om innsyn

Hovedregelen er at enhver har rett til innsyn i opplysninger om dem selv som lagres eller bearbeides ved hjelp av elektroniske hjelpemidler. Dette følger av personregisterlovens § 7 første ledd. Dette betyr at man som utgangspunkt har rett til innsyn i alle opplysninger om en selv som finnes i epostsystemer.

---

[133] Se eksempelvis Føyen side 29 og side 21 følgende

En avsender må eksempelvis ha rett til å få se meldinger han har sendt til et organ. Også organisasjonen avsenderen er tilknyttet, typisk en arbeidsgiver, vil antagelig kunne gjøre innsynsretten gjeldende fordi innsynsretten omfatter juridiske personer.[134] Dette vil imidlertid bare gjelde opplysninger som omhandler organisasjonen, ikke avsenders rent private meldinger. Det må derfor trekkes en nærmere grensen mellom opplysninger som er relevant for virksomheten, og opplysninger som ikke er det. Hvordan denne grensen skal trekkes kan bli vanskelig å avgjøre i det konkrete tilfelle.

Også omhandlede tredjepersoner har rett til innsyn etter personregisterlovens § 7 i opplysninger om dem selv.

### 6.3.2 Unntak fra hovedregelen om innsyn

I dette avsnittet skal vi ta for oss noen av de viktigste unntakene fra hovedregelen om innsyn etter § 7, og se på hvilken innvirkning de vil få for retten til innsyn i epostsystemet.

I § 7 første ledd siste punktum gjøres det unntak for visse **sensitive opplysninger**. Det heter her at innsynsretten ikke gjelder for «opplysninger som det må anses utilrådelig at vedkommende får kjennskap til, av hensyn til deres helse eller forholdet til personer som står dem nær.». Bestemmelsen tilsvarer forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c. Unntaket vil få tilsvarende anvendelse for epost. Foreløpig er det imidlertid lite praktisk å bruke epostsystemet for overføring av slike opplysninger som bestemmelsen sikter til, fordi meldingssikkerheten ikke er god nok. For øvrig skal det

[134] Bing side 48

forholdsvis mye til før man kan gjøre unntak fra innsynsretten etter denne bestemmelsen.[135]

**Logger i epostsystemet** vil lages for ulike formål. Hovedregelen er i følge § 7 at man har rett til innsyn i loggene.

Når loggene bare brukes til statistikk, forskning eller generelle planleggingsformål, kan de imidlertid unntas etter § 7 første ledd annet punktum. Denne type registre brukes ikke til å fatte vedtak og begrunnelsen for innsyn faller dermed bort. Videre vil innsyn i slike registre kunne være tidkrevende og forstyrrende for arbeidet.[136]

Det er vanlig at loggene brukes til å kartlegge trafikken i de ulike forbindelsene i nettverket for å undersøke hvor stor båndbredde man har behov for. Ved å gå ned på båndbredden på de linjene der det er liten trafikk, kan man redusere driftskostnadene for epostsystemet. Videre kan man øke båndbredden der det oppstår flaskehalser som forsinker trafikken. Dette vil være formål som typisk faller inn under unntaket. Hvor loggene bare brukes på denne måten, er de unntatt fra innsyn etter § 7 første ledd annet punktum.

Imidlertid vil de opplysningene som lagres i denne forbindelse, i mange tilfeller også benyttes til andre formål. Ved mistanke om uregelmessigheter hos de ansatte kan loggene eksempelvis brukes til kontrollformål. Det kan for eksempel tenkes at et organ har problemer med lekkasjer til pressen. Man kan da ved hjelp av loggen, kontrollere om noen av de ansatte har utvekslet meldinger med vedkommende avis i det aktuelle tidsrommet. I slike tilfeller vil hensynet bak reglene om innsyn klart gjøre seg gjeldende. Der hvor loggene også brukes til slike

---

[135] Slik Djønne, Grønn og Hafli side 62-63 og Eckhoff side 480

[136] Djønne, Grønn og Hafli side 61

formål vil unntaket for statistikk, forskning eller generelle planleggingsformål ikke kunne anvendes.

> Loven forutsetter at spørsmålet om bruk av og innsyn i personregistre avgjøres ved konsesjonsbehandlingen av det enkelte register, jfr lovens § 11 første ledd og annet ledd nr. 7. Der hvor det er gjort unntak for konsesjonsplikten i forskrift, vil forskriften inneholde bestemmelser om dette, jamfør § 9 annet ledd første og annet punktum. Det er imidlertid klart at det i praksis ikke søkes om konsesjon for opprettelse av logger i epostsystemer. Det er heller ikke gitt noen forskrift som unntar loggene fra konsesjonsplikt. Vi kan heller ikke se at Datatilsynet i særlig grad har engasjert seg i denne problematikken.

Det er i § 7 annet ledd siste punktum gjort unntak fra innsynsretten for **dokumenter som regnes som interne etter forvaltningslovens § 18**. Dette unntaket skal etter personregisterloven og dens forarbeider kun gjelde for manuelt førte registre.[137] I utgangspunktet skulle dette unntaket derfor ikke komme til anvendelse for epost.

Da personregisterloven ble vedtatt, var det ikke gitt noen forskrift til offentlighetsloven som ga rett til innsyn i EDB-materiale. Lovgivers forutsetning synes derfor å ha vært at dokumenter i offentlighetslovens og forvaltningslovens forstand ikke kunne utarbeides, overføres og lagres i elektronisk form i et system som samtidig ville være et personregister etter personregisterloven. Det kan derfor spørres om ikke unntaket i personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum i en viss utstrekning må anvendes analogisk for elektroniske dokumenter.

Begrunnelsen for ikke å la innsyn i EDB-lagret materiale omfattes av unntaket for interne dokumenter, var særlig at det

---

[137] Ot. prp. nr. 2 (1977-78) sidene 57 og 75

var viktig å sikre innsynsretten på EDB-området. Det ble imidlertid forutsatt at «...økonomiske hensyn fører til at det er begrenset hva som blir EDB-registrert.». Man la derfor til grunn at «...vurderingspregede uttalelser o.l...» i mindre grad ville finnes i EDB-registre.[138] De ble således forutsatt at innsyn i internt EDB-materiale ikke ville skape praktiske problemer. For epost som i stigende grad erstatter eller kommer i tillegg til tradisjonelle dokumenter, kan denne begrunnelsen ikke være særlig tungtveiende.

Begrunnelsen for unntaket i personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum er at innsynsrettens omfang etter personregisterloven ville bli for omfattende uten unntak tilsvarende forvaltningslovens § 18 annet ledd om interne dokumenter. Forarbeidene anfører at man uten et slikt unntak, vil få en vesentlig utvidelse av reglene om partsoffentlighet. Hensynet til harmoni mellom forvaltningslovens partsinnsynsregler og personregisterlovens § 7 tilsier derfor at unntaket for interne dokumenter i personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum bør gjelde tilsvarende for elektroniske dokumenter som man har innsynsrett i etter forvaltningsloven.

Konklusjonen må derfor etter vår oppfatning bli at personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum må anvendes analogisk for elektroniske dokumenter som det kan kreves innsyn i etter forvaltningslovens § 18. Unntaket i personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum må således anvendes analogisk for epostmeldinger.

**Hva henvisningen til forvaltningslovens § 18 nærmere innebærer** er imidlertid ikke klart. For det første opererer personregisterloven med personopplysninger som innsynsenhet, mens det etter forvaltningsloven er dokumenter som er innsynsenhet. Formentlig må personregisterloven forstås slik at

---

[138] Ot. prp. nr. 2 (1977-78) side 57

man ikke har innsynsrett i personopplysninger om seg selv som finnes i interne dokumenter. I forhold til epostsystemet skulle ikke dette volde særlige problemer. Det er i forhold til systemer hvor opplysninger kan settes sammen ved hjelp av et tekstsøkesystem eller et annet informasjonssystem at regelen kan bli vanskelig å anvende.

For det andre kan det spørres om unntaket fra innsynsretten i interne dokumenter begrenses av § 18 tredje ledd om faktiske opplysninger. Dette spørsmålet er løst gjennom Datatilsynets praksis, hvor man har tolket henvisningen fra personregisterloven § 7 slik at den også omfatter unntaket for faktiske opplysninger i § 18 tredje ledd.[139] Dette innebærer at man har rett til innsyn i faktiske opplysninger i epostmeldinger som er interne dokumenter, på samme måte som etter forvaltningsloven.

Som nevnt ovenfor i punkt 5.3.2, må uttrykket «faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» i forvaltningsloven § 18 tredje ledd tolkes vidt. Personopplysninger er enten av faktisk eller vurderende karakter, jamfør personregisterlovens § 1. Det er klart at begge kategorier av personopplysninger vil omfattes av uttrykket «faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» i forvaltningslovens § 18 tredje ledd. Det vil her som ellers, først og fremst være rettslige tolkninger og subsumsjoner i de interne dokumentene man ikke kan kreve innsyn i. Personopplysninger vil derfor i stor grad være faktiske opplysninger i forvaltningslovens forstand. Personregisterlovens § 7 gir dermed en vidtrekkende innsynsrett i interne dokumenter.

For det tredje kan det spørres om unntaket for interne dokumenter i personregisterloven bare gjelder i forhold til dokumenter i sak om enkeltvedtak, eller i alle dokumenter det

---

[139] Bing side 52

kan kreves innsyn i etter offentlighetsloven. I forhold til epost vil dette spørsmålet ha forholdsvis stor betydning, fordi epostsystemet vil inneholde mange interne dokumenter som ikke vil være dokumenter i en sak om enkeltvedtak.

I følge ordlyden i personregisterlovens § 7 annet ledd siste punktum og dens forarbeider, skal forvaltningslovens § 18 gjelde tilsvarende.[140] Det skulle bety at unntaket for interne dokumenter i personregisterlovens § 7, bare gjelder dokumenter i saker om enkeltvedtak siden forvaltningslovens § 18 bare gjelder slike saker.

Imidlertid vil det da bli en disharmoni mellom innsynsretten etter offentlighetsloven og innsynsretten etter personregisterloven. I følge personregisterloven § 7 annet ledd vil man kunne kreve innsyn i opplysninger om seg selv i alle interne dokumenter som ikke er dokumenter i en sak om enkeltvedtak. Det ville innebære at innsynsretten etter personregisterloven gikk lengst der det er minst behov for innsyn.

Reelle hensyn tilsier således at unntaket for interne dokumenter i personregisterlovens § 7 tolkes utvidende slik at unntaket omfatter interne dokumenter både i forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand.

Konklusjonen må derfor bli at unntaket i § 7 annet ledd annet punktum gjelder interne dokumenter i både forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand. Hvorvidt forvaltningslovens § 18 tredje ledd om innsyn i faktiske opplysninger må anvendes tilsvarende også i forhold til offentlighetsloven, er imidlertid uklart.

Etter personregisterloven § 7 har man rett til innsyn i alle opplysninger som omhandler en selv. Det kan spørres om dette

---

[140] Ot. prp. nr. 2 (1977-78) side 57

også omfatter **private meldinger** i systemet. Med private meldinger menes her meldinger som saksbehandlerne sender og mottar som privatpersoner. Slike meldinger vil inneholde personopplysninger på lik linje med andre meldinger i systemet.

Etter § 7 skulle alle som er omtalt i en privat melding, kunne kreve innsyn i opplysninger om seg selv. Loven skiller ikke mellom opplysninger som inngår som beslutningsgrunnlag for en avgjørelse, og opplysninger som ikke gjør det.

Personregisterloven gjelder i følge § 1 tredje ledd for personregister og bruk av personopplysninger i organ for stat eller kommune og i privat næringsvirksomhet, foreninger eller stiftelser. De private meldingene inngår i et personregister i organ for stat og kommune og skulle derfor komme inn under § 7. Formålet bak § 1 tredje ledd kan på den annen side tale for at private meldinger faller utenfor innsynsretten siden de rent private registre ikke omfattes av loven.

Hvorvidt det er grunnlag for å unnta private meldinger fra innsynsretten i personregisterloven § 7, fremstår derfor som uklart. Vi går ikke nærmere inn på spørsmålet her.

### 6.3.3 Gjennomføring av innsynsretten

Gjennomføringen av innsynsretten er regulert generelt i forskrift om personregistre av 21 des. 1979 nr 22 kapittel 1 med hjemmel i § 7 femte ledd. Videre kan det med hjemmel i § 11 gis regler om dette ved behandlingen av den enkelte konsesjon. Innsyn må gjennomføres stort sett på samme måte som etter offentlighetsloven og forvaltningsloven, jamfør forskrift om personregistre §§ 1-1 og 1-2.

Personregisterloven gir rett til innsyn i alle opplysninger om en selv. Innsynsretten er derfor ikke begrenset til en eller

flere individualiserte saker. Når det kreves innsyn etter personregisterloven § 7, må organet derfor selv finne frem til de opplysninger vedkommende har rett til innsyn i. Siden meldingsmassen i et organ utgjør ett personregister, pålegger personregisterloven organet å gå igjennom alle meldinger i systemet, og skille ut opplysninger som angår vedkommende som har bedt om innsyn.

## 6.4 Sammenligning med innsynsreglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven

For å få innsyn etter offentlighetsloven, må man enten individualisere en bestemt sak eller et saksdokument. Dette kan karakteriseres som inngangsporten for å få rett til innsyn. Inngangsporten for å få rett til innsyn etter forvaltningsloven er at man er part i en sak om enkeltvedtak. Inngangsporten for å få rett til innsyn etter personregisterloven er at den man henvender seg til, er eier av et eller flere personregistre som inneholder personopplysninger om den som ber om innsyn. Vi ser altså at personregisterloven har en annen inngangsport til innsynsretten enn offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Virkeområdet for de tre lovene vil i stor grad overlappe hverandre. Forvaltningslovens innsynsregler har det snevreste virkeområde, saker om enkeltvedtak. Offentlighetsloven overlapper dette virkeområdet fullt ut, fordi denne loven gir innsynsrett i forvaltningsorganers virksomhet generelt. Innsynsretten etter personregisterloven overlapper i stor grad offentlighetslovens virkeområde, jamfør personregisterlovens § 7 første ledd sammenholdt med annet ledd. I forhold til saker om enkeltvedtak, vil derfor innsyn være aktuelt etter alle de tre regelsett.

Innsynsrettens nærmere avgrensning er i stor grad parallell. Dette er blant annet en følge av at unntaket for interne

dokumenter får anvendelse i alle de tre lovene. Videre er opplysninger som er underlagt taushetsplikt, ikke unntatt fra offentlighet når det er snakk om opplysninger om den som ber om innsyn. Dette følger av forvaltningsloven § 13a nr 1. Personopplysninger om seg selv vil man derfor ha tilgang til både etter personregisterloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Den grunnleggende forskjellen mellom de tre regelsettene er således inngangsporten for å få rett til innsyn. Grunnen til dette er å finne i hensynene bak det enkelte regelsett. For øvrig er det en stor grad av parallellitet mellom innsynsreglene i de tre lovene.

# DEL III: Vurdering av gjeldende rett

## 7. Er innsyn i epost ønskelig ?

Vi har nå sett at offentlighetsloven gir innsynsrett i epost i ganske vid utstrekning. Gjennom dokumentbegrepet får dette betydning også for partsinnsynsretten etter forvaltningsloven. Videre har vi sett at personregisterloven får anvendelse på epostsystemet gjennom begrepet «personregister». Dermed kommer også innsynsregelen i personregisterloven § 7 til anvendelse. Det grunnleggende rettspolitiske spørsmål er om det er ønskelig med innsyn på dette området. Dette må vurderes separat for det enkelte regelsett siden hensynene bak reglene er forskjellig.

### 7.1 Offentlighetsloven

Offentlighetsprinsippet bygger på to grunnleggende hensyn, nemlig hensynet til at det skal være mulig å føre en demokratisk kontroll med forvaltningen og hensynet til at almenheten skal ha tilgang til informasjon som en forutsetning for å kunne ytre seg.

Epost synes å bli et viktig kommunikasjonsmiddel, ikke bare internt i forvaltningsorganer, men også mellom ulike forvaltningsorganer og mellom publikum og forvaltningen. Dette fører til at epost i stor grad erstatter de tradisjonelle kommunikasjonsformer. Det kan da ikke være tvilsomt at det prinsipielle utgangspunktet må være at offentlighetsprinsippet skal komme til anvendelse på epost. De rettspolitiske spørsmål

dreier seg derfor mer om hvor vid innsynsretten skal være og hvordan hovedlinjene innsynsinstituttet skal utformes.

## 7.2 Forvaltningsloven

Partsinnsyn er begrunnet i hensynet til partenes rettssikkerhet. Å bruke epost i behandlingen av saker om enkeltvedtak uten å gi partene innsyn, er uakseptabelt. At man må sikre innsynsretten på dette området må derfor være åpenbart.

Hvordan dette skal gjøres kan det derimot være uenighet om. Så lenge epostsystemene ikke er tilrettelagt for innsyn, synes det å være et ufravikelig krav at alle meldinger som har betydning for saken, skrives ut og legges i saksmappen. Dette må følge av prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Det kan imidlertid oppstå tvil om hva som har betydning for en sak, og om denne regelen følges til punkt og prikke. For å sikre en part rettsikkerhet, synes det derfor nødvendig å gi ham rett til å kontrollere om det finnes noen dokumenter i epostsystemet som angår hans sak.

## 7.3 Personregisterloven

Etter gjeldende rett utgjør meldingsmassen i et organs epostsystem ett personregister. Det kan hevdes at hensynene bak innsynsretten ikke er like tungtveiende for slike personregistre som for de registrene loven tradisjonelt sikter til.

For det første kan det hevdes at personopplysninger i epostmeldinger sjeldnere vil bli brukt som grunnlag for beslutninger, sammenlignet med opplysninger i tradisjonelle personregistre. For det andre vil man ha innsyn etter reglene om partsoffentlighet i forvaltningsloven i de tilfeller hvor innholdet i

epostmeldingene blir brukt som beslutningsgrunnlag i saker om enkeltvedtak. For det tredje vil offentlighetsloven gi vid adgang til innsyn i logger, epostregistre, meldinger og vedheng. For det fjerde vil avsender og mottaker av en epostmelding som regel ha et eget eksemplar av meldingen og derfor mindre behov for innsyn.

Det har blitt fremholdt at personregisterbegrepet ikke lenger gir «noen hensiktsmessig avgrensning av de situasjoner som skal reguleres».[141] Innsynsretten i epost etter personregisterloven kan for så vidt hevdes å være et eksempel på dette. Innsynsrett etter forvaltningsloven og offentlighetsloven kan således synes tilstrekkelig på dette området.

Mot dette kan for det første innvendes at det er sannsynlig at antall henvendelser om innsyn etter personregisterloven ikke vil bli særlig omfattende. For det andre vil epostsystemene i offentlig forvaltning måtte legges til rette for innsyn på grunn av reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Under forutsetning av at dette blir gjort, synes de praktiske problemene med å ha innsyn etter personregisterloven på dette området, ikke uoverstigelige. For det tredje kan det hevdes at den inngangsporten til innsyn som personregisterloven representerer, er rettsgode for samfunnets borgere. Ved å ha rett til innsyn i opplysninger om seg selv, har den enkelte en mulighet til å ivareta sine interesser i diskresjon og fullstendighet. Det synes derfor ikke gitt at innsynsretten etter personregisterloven bør innsnevres på dette punkt.

---

[141] Bing i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket side 373

# 8. Hvordan kan innsynsretten i epostsystemer realiseres?

## 8.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan man kan sikre innsyn i elektroniske postsystemer. Hvordan dette skal gjøres synes å være et internasjonalt problem. Så langt vi kan se, har man ennå ikke kommet frem til tilfredsstillende løsninger på dette området.

Etter svensk rett er det ikke tvilsomt at epost i stor utstrekning er gjenstand for innsyn etter Tryckfrihetsförordningen.[142] Det er imidlertid få forvaltningsorgan i Sverige som har lagt sine epostsystemer til rette for innsyn, slik at innsynsretten kan gjennomføres i praksis.[143]

I USA har det i kjølevannet av Iran-Contras skandalen, oppstått en diskusjon om mulighetene for å få innsyn i elektroniske meldinger som finnes hos den føderale administrasjonen. The Executive Office of the President har flere ganger blitt stevnet for retten fordi epostmaterialet ikke oppbevares på en måte som gjør det mulig å gjennomføre innsynsretten etter the Freedom of Information Act. The Executive Office of the President ble i den første saken pålagt av retten å utarbeide retningslinjer for oppbevaringen av epostmaterialet. Dette ble imidlertid ikke gjort. I en ny sak kom retten til at The Executive Office of the President hadde utvist forakt for domstolen (contempt of court) fordi domstolens avgjørelse i den første saken ikke var blitt fulgt. The Executive Office of the President hadde tvert imot ødelagt et stort

---

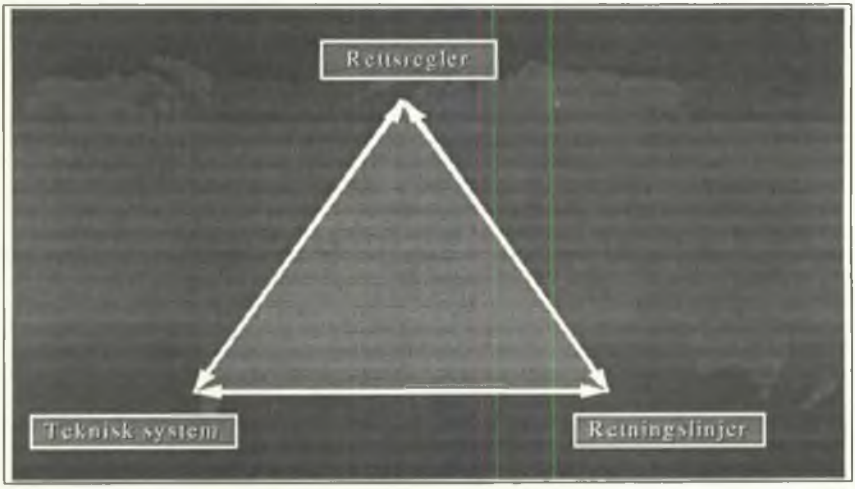
[142] Se eksempelvis Bohlin side 19 følgende og Seipel i ADB-upptagningars offentlighet

[143] Se Bilaga: Datamakt och journalistik til det svenske fagtidsskriftet Journalisten (1995)

antall sikkerhetskopier som inneholdt opplysninger fra epostsystemet.[144]

## 8.2 Trekantmodellen

For å sikre innsynsretten er det nødvendig med et samspill mellom flere faktorer. Dette er illustrert i figur 6.




**Figur 6: Trekantmodellen**

[144] Se Sheehan i artikkelen Opening the Government's Electronic Mail - Public Access to National Security Council Records, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit: Armstrong v. Executive Office of the President, Decided August 13 1993 og United States District Court for the District of Columbia: Armstrong v. Executive Office of the President, Decided May 21 1993.

Det er grunnleggende at innsynsreglene må være mulig å anvende på et epostsystem, og at denne anvendelsen gir resultater som er i tråd med lovens intensjoner.

Det tekniske systemet må så bygges opp på en slik måte at det er praktisk mulig å gjennomføre innsynsretten, i tråd med de rettsregler som gjelder.

Epostsystemet kan brukes på mange ulike måter og i mange ulike sammenhenger. Dette er en av fordelene med epost som kommunikasjonsform som det må være ønskelig å beholde. Man vil derfor alltid i større eller mindre grad, være avhengig av brukernes lojalitet for at innsynsretten skal kunne gjennomføres. Det synes derfor nødvendig å benytte retningslinjer for bruken av det tekniske systemet som et virkemiddel for å sikre at innsynsreglene kan gjennomføres i praksis. Slike retningslinjer vil være pliktregler rettet mot brukerne av systemet i det enkelte organ. De vil således ikke gi rettigheter til dem som ber om innsyn.

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan innsynsreglene bør utformes, hvordan det tekniske systemet kan tilrettelegges for innsyn og hvilke retningslinjer som bør gis for bruken av systemet. Samspillet mellom disse faktorene vil sikre at innsynsretten kan gjennomføres i praksis.

## 8.3 Rettsreglene

### 8.3.1 Offentlighetsloven

Justiskomitéen uttalte i 1982 ved innføring av forskriftshjemmelen i offentlighetsloven § 3 tredje ledd:

*«...at det prinsipielt og praktisk er uheldig at noe så sentralt for bruk og forståelse av uttrykket «dokument» ikke vil være klarlagt og presisert i selve loven.»*[145]

Videre forutsatte komitéen at:

*«...definisjonen [av et tidsmessig og realistisk dokumentbegrep] innen overskuelig fremtid kan bygges inn i loven med bl. a. den virkning at forskriften til denne paragrafen kan falle bort.»*[146]

På bakgrunn av disse uttalelser og analysen i del II, synes det på høy tid at den generelle reguleringen av innsynsretten i EDB-materiale lovfestes. Dette er nødvendig for å klargjøre rettstilstanden og likestille retten til innsyn i EDB-materiale med retten til innsyn i papirdokumenter.

Det er et grunnleggende spørsmål om man ved reguleringen av innsynsrett i EDB-materiale, skal følge den systematikk som loven i dag opererer med. Det kan være grunn til å utrede alternative måter å legge opp reguleringen på. Man kan eksempelvis tenke seg et eget kapittel i offentlighetsloven som regulerer innsynsretten i EDB-materiale, uavhengig av begrepsbruk og systematikk på lovens tradisjonelle område. Vi kan ikke gå nærmere inn i denne problematikken i dette arbeidet. I det følgende skal vi bare angi noen prinsipielle endringer som analysen i del II har aktualisert.

Ved en lovfesting av innsynsretten i EDB-materiale, bør det tas inn et eksplisitt krav om at EDB-systemene må

---

[145] Innst. O. nr. 40 1981-82 side 3

[146] Innst. O. nr. 40 1981-82 side 3

tilrettelegges for innsyn. I denne sammenheng bør det tas standpunkt til hva som skal oppbevares for ettertiden og hva som tillates slettet eller endret. Videre bør rett til innsyn i informasjonen på sitt originære medium slås fast. Et slikt krav vil blant annet innebære et rettskrav på innsyn via terminal. Her kreves det en lovendring slik at man kan utnytte de søkemuligheter informasjonsteknologien åpner opp for.[147]

Videre taler mye for at man, ihvertfall i en viss utstrekning, må frigjøre seg fra lovens tradisjonelle terminologi. Dette synes nødvendig for at man skal få regler som lar seg anvende på EDB-systemer, og som samtidig gir en fornuftig avgrensning av innsynsretten. Dessuten er det viktig at man velger begreper som gjør offentlighetsprinsippet lett forståelig for almenheten og ansatte i forvaltningen. Et eksempel på at dagens terminologi er lite anvendelig på EDB-området, er det grunnleggende begrepet «saksdokument».[148]

Et annet grunnleggende spørsmål er hvordan organets grenser mot utenverdenen skal brukes som avgrensningskriterium for innsynsretten på EDB-området. Her handler det dels om hvordan man skal trekke grensene for et organ i et «kybernetisk landskap», dels om hvordan unntaket for interne dokumenter kan forenkles og presiseres.

Man må også klargjøre retten til innsyn i fonogram og videogram og hvordan denne retten kan avgrenses på en hensiktsmessig måte.

EDB-materiale vil foreligge i mange former og informasjonsteknologien er i stadig forandring. Det kan derfor

---

[147] Se avsnitt 4.4

[148] Jamfør Seipel II side 108-109 som kritiserer det «analogue document concept» som den norske reguleringen er et eksempel på

være nødvendig å innføre forskriftshjemler i loven som gjør det mulig å gi spesialregler for enkelte typer systemer.

Gjennom oppbygning av et forvaltningsnett, vil mye av kommunikasjonen i forvaltningen skje ved hjelp av epost. Epostsystemer synes derfor å være et område hvor det er behov for å gi spesialregler i forskrift.

Det neste spørsmålet blir så hvordan innsynsretten i epost bør avgrenses. Utgangspunktet må være at man skal ha innsynsrett i alle meldinger som utveksles mellom organer. Videre er det viktig at det gis rett til innsyn i journalopplysningene, siden disse vil være nøkkelen for å orientere seg i meldingsmassen. Den interne meldingsutveksling bør som utgangspunkt, være offentlige slik som i dag. På grunn av hensynet til arbeidsro og mulighetene til å foreta interne drøftelser, bør imidlertid tidspunktet for offentlighet kunne utsettes der det er behov. Unntakene på grunn av dokumentenes innhold må opprettholdes også for epost. Det er videre klart at private meldinger må holdes utenfor innsynsretten. Hvordan grensen skal trekkes mellom meldinger som er gjenstand for innsyn, og private meldinger, bør også fremgå av forskriften. Til slutt bør det gis regler om plikt til å tilrettelegge for innsyn og hvordan innsynsretten skal gjennomføres i epostsystemene.

### 8.3.2 Forvaltningsloven

I forhold til partsinnsynsreglene i forvaltningsloven er det viktigste at det blir slått klart fast at innsynsretten også omfatter EDB-materiale.

Det er blitt hevdet at årsaken til at offentlighetsloven er separert fra forvaltningsloven stort sett er en historisk tilfeldighet, og at det ville være naturlig «at man smeltet sammen

offentlighets- og forvaltningsloven til en felles lov...».[149] Uten en slik sammenslåing av lovene vil koordineringsproblemene mellom de to lovene bli mer omfattende enn i dag dersom man innfører to regelsett i hver lov, et for papirdokumenter og et for EDB-materiale.

For epost vil det være naturlig å ha en felles forskrift for innsyn etter offentlighetsloven og partsinnsyn etter forvaltningsloven. For øvrig vises det til det som er sagt ovenfor om innsynsrettens avgrensning i epostsystemet. I forhold til partsinnsynsreglene vil innsynsretten måtte avgrenses tilsvarende, men med en mer vidtgående rett til innsyn i den interne meldingsutvekslingen. Også ellers kan det være aktuelt å gi en part en mer vidtgående innsynsrett fordi hensynene som taler for innsyn, gjennomgående vil være mer tungtveiende her enn ved innsyn etter offentlighetsloven.

### 8.3.3 Personregisterloven

Spørsmålet om innsyn i personregister må for det første ses i sammenheng med innsynsreglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven fordi disse regelsettene er nært knyttet til hverandre. Endringer i offentlighetsloven og forvaltningsloven med tilhørende forskrifter vil også få betydning for innsynsretten etter personregisterloven § 7.

For det andre må innsynsretten etter personregisterloven ses i sammenheng med den øvrige reguleringen av personvernspørsmål. Personvernspørsmål i datanettverk blir en

---

[149] Bing i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket side 371, jamfør side 124

av de store utfordringene for utvalget som skal utrede behovet for endringer i personregisterloven og tilstøtende lovgivning.[150]

Rammene for denne avhandlingen gir ikke anledning til å gå dypere inn i dette problemkomplekset.

## 8.4 Tilretteleggelse av epostsystemene for innsyn

Vi skal i dette avsnittet diskutere hvordan epostsystemene kan tilrettelegges for innsyn etter offentlighetsloven og forvaltningsloven. Vi tar ikke for oss hvordan epostsystemene kan tilrettelegges for innsyn etter personregisterloven. Det er imidlertid rimelig å anta at en tilretteleggelse av systemene for innsyn etter offentlighetsloven og forvaltningsloven, også vil gjøre det lettere å gjennomføre en innsynsrett begrunnet i personvernhensyn.

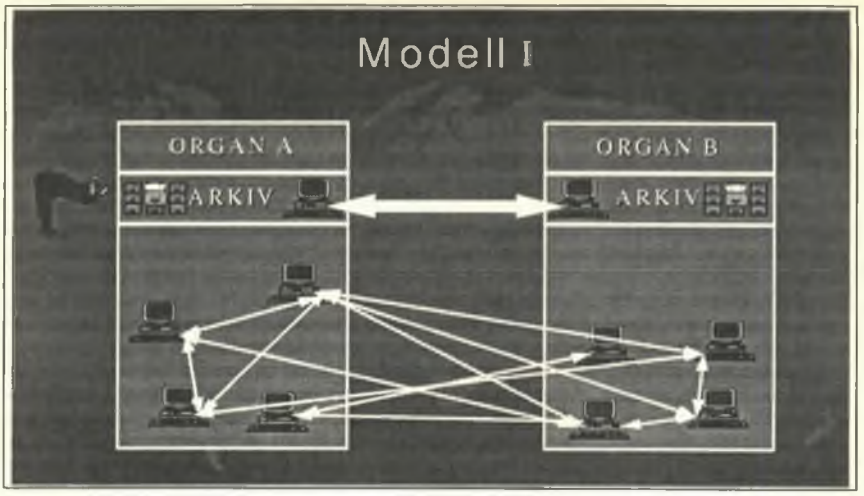
### 8.4.1 Modell I

Vi søker med denne modellen å illustrere hvordan innsynsreglene vil fungere i et epostnettverk som bygges opp etter den strategi som rapporten «Elektronisk post i Statsforvaltningen» legger til grunn.[151]

---

[150] Se pressemelding fra Justisdepartementet 6. oktober 1995 om utvalget som skal vurdere personregisterloven, tilgjengelig på Internet med URL-adresse: http://odin.dep.no/html/nofovalt/pr-meld/jd/951006b.html

[151] Se også ovenfor i punkt 4.10.2




**Figur 7: Modell I**

I følge denne modellen skal alle organer ha et offisielt postmottak i arkivet. All arkivverdig epost som utveksles mellom organer, skal sendes gjennom de offisielle postmottakene. Her vil meldingene behandles på samme måte som vanlig post behandles i dag.

Systemet åpner samtidig for person-til-person kommunikasjon. Hva som skal sendes gjennom arkivene og hva som kan sendes fra person til person, er forutsatt regulert gjennom retningslinjer for bruk av epost.

Sett i et innsynsrettslig perspektiv har denne modellen en rekke negative egenskaper som er i strid med hensynene bak innsynsreglene.

For det første legger modellen opp til at innsynsretten bare skal gjelde papirutskrifter av meldingene, ikke meldingene slik de foreligger i elektronisk form. Dette innebærer et brudd på det såkalte *likhetsprinsippet*, prinsippet om at det materiale som

er tilgjengelig for forvaltningen i dets EDB-systemer også bør være tilgjengelig for almenheten.[152] Likhetsprinsippet kan oppfattes som en forutsetning for at kontrollen med forvaltningens virksomhet blir reell.

For det andre er det uklart hva som ligger i at en epostmelding er arkivverdig. Det er derfor ikke klart hva som skal sendes mellom arkivene og hva som tillates sendt direkte fra person til person. Det må under enhver omstendighet antas at mye av person-til-person kommunikasjonen ikke vil bli arkivert. Meldinger som ikke arkiveres, vil bli slettet og endret etter den enkeltes vurdering. Det vil dermed kunne bli svært vanskelig for almenheten å føre kontroll med at retningslinjene for bruk av epost overholdes. Man kan også risikere at almenheten bare får tilgang til sluttproduktene av saksbehandlingen, uten mulighet for å etterprøve selve saksbehandlingens gang.

For det tredje gir modellen lite rom for å utvikle de rettslige normene som skal avgrense innsynsretten. Det er teknologien og den faktiske bruken av den som blir bestemmende for innsynsrettens omfang, ikke hensynene bak innsynsreglene.

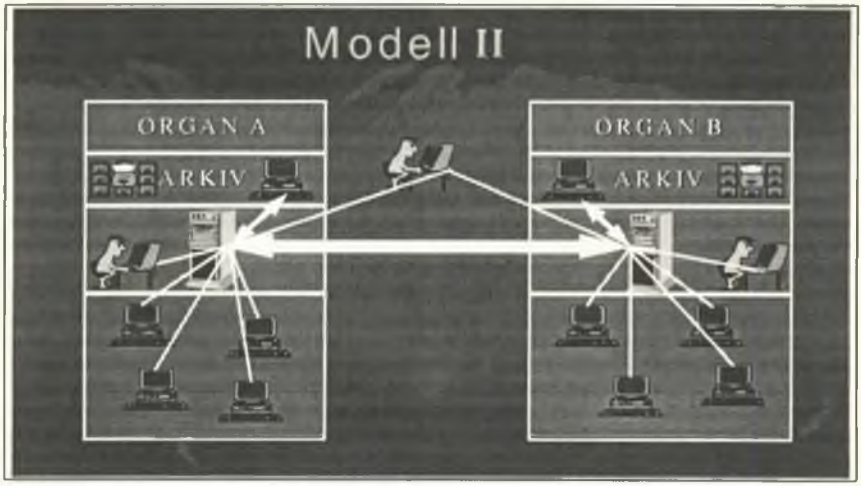
Samlet sett må det være grunnlag for å si at en ekstensiv bruk av epost i et system bygget opp etter denne modellen, vil uthule offentlighetsprinsippet. Epostsystemets effektiviseringspotensial kan dermed ikke utnyttes uten å sette grunnleggende rettslige krav til side.

### 8.4.2 Modell II

Denne modellen er et alternativ til modell I. Utgangspunktet for modellen er at epostsystemet skal legges til rette for innsyn slik

[152] Se Seipel side 195

at det skal være mulig å gjennomføre innsynsretten i samsvar med lovgivningen.




**Figur 8: Modell II**

I denne modellen skal alle epostmeldinger som angår organets virksomhet, gjøres tilgjengelige for almenheten. Dette gjøres ved at slike meldinger lagres i et sentralt register.

Et slikt register vil omfatte alle meldinger som kommer inn til organet, alle meldinger som sendes ut av organet og alle meldinger som sirkulerer internt i organet. Likeledes må alle vedheng til meldinger inngå i registeret. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om person-til-person kommunikasjon eller kommunikasjon til og fra organets postmottak. Private meldinger skal imidlertid ikke inngå i registeret fordi disse ikke omfattes av innsynsretten.

De meldingene som blir sendt til postmottaket, skal fortsatt finnes i registeret selv om de journalføres og arkiveres i papirform. Videre skal all person-til-person kommunikasjon dubleres slik at det også finnes et eksemplar av disse meldingene i det sentrale registeret. Hva den enkelte saksbehandler gjør med de meldingene som han eller hun har i sin postkasse, får dermed ingen betydning for innsynsrettens omfang og gjennomføring.

I det sentrale meldingsregisteret må meldingene ikke kunne endres eller slettes. Etter en viss tid er det naturlig at meldingene overføres til et annet lagringsmedium for langtidslagring. Det er imidlertid viktig at også det langtidslagrede materialet kan gjøres tilgjengelig for almenheten ved en eventuell henvendelse om innsyn.

Dersom man på denne måten oppretter et register som inneholder alle meldingene som er «saksdokumenter» i offentlighetslovens forstand, vil man ha et godt utgangspunkt for å gjennomføre innsynsretten slik loven krever.

Meldingene i det sentrale registeret må så gjøres tilgjengelig for almenheten gjennom presentasjonsterminaler. Presentasjonsterminalen må inneholde et register over meldingshodene slik at almenheten får tilgang til alle journalopplysninger de har krav på. Dermed vil de andre epostregistrene i organet bli interne hjelperegistre som kan unntas fra innsyn.[153]

Siden informasjonsmengden kan bli stor, synes det nødvendig å utnytte informasjonsteknologien for å gjøre det mulig å finne frem til relevant informasjon. Det bør for det første legges funksjoner inn i systemet som gjør det mulig å sortere meldinger etter ulike kriterier. Slike kriterier kan eksempelvis være tidsperiode, eksterne og interne dokumenter, mottakerorgan eller avsenderorgan, meldingenes tittel og så

---

[153] Jamfør ovenfor i punkt 4.5.5

videre. For det andre bør det vurderes å gi almenheten adgang til å søke på alle opplysninger i meldingshodene og meldingsteksten. Det følger av likhetsprinsippet at almenheten bør ha tilgang til de samme gjenfinningsverktøy som forvaltningsorganene selv har.[154]

De meldingene som man ønsker innsyn i, bør kunne bestilles fra presentasjonsterminalen ved hjelp av et elektronisk skjema. Forvaltningsorganet må så vurdere om vilkårene for innsyn er oppfylt og eventuelt spørsmålet om meroffentlighet.[155]

Innsynsretten gjennomføres ved at meldingen oversendes elektronisk eller i papirform.

Det kan foretas en forhåndsvurdering av spørsmålet om offentlighet. De meldingene som klart faller inn under lovens hovedregel om innsyn, kan det gis direkte tilgang til fra presentasjonsterminalen i vedkommende organ. Slike meldinger kan eventuelt også gjøres tilgjengelige som en informasjonstjeneste i et datanettverk.

I den grad kryptering tas i bruk, må dette ikke hindre gjennomføringen av innsynsretten. Det må sørges for at alle journalopplysninger som almenheten har rett til å se, dekrypteres slik at disse opplysningene gjøres tilgjengelige i lesbar form. Videre må det innføres rutiner som gjør det mulig å gjennomføre innsynsretten i selve meldingene, selv om disse er krypterte.

Modell II kan sammenlignet med modell I sies å ha flere positive egenskaper. Modellen gjør det mulig å utnytte epostsystemets effektiviseringspotensial samtidig som grunnleggende rettslige krav er tilfredsstilt. Man kan videre utnytte at informasjonen foreligger i elektronisk form til å effektivisere gjennomføringen av innsynsretten. Modell II synes

---

[154] Se Seipel side 195

[155] Se Ot. prp. nr. 100 1991-92 om gjennomføring av meroffentlighet

også å gi større fleksibilitet ved utvikling av rettslige normene som skal avgrense innsynsretten.

Det er imidlertid klart at Modell II ikke løser alle problemer som oppstår når innsynsreglene skal anvendes i epostsystemer. For det første kan nevnes problemer med at systemet vil inneholde mange meldinger med lav informasjonskvalitet. At innsynsretten også omfatter slikt materiale synes ikke i seg selv å være problematisk. Derimot kan det innvendes at materiale som er av interesse for den som ber om innsyn, drukner i en informasjonsoverflod. Etter vår oppfatning er dette ikke noe stort problem forutsatt at informasjonen er tilgjengelig i elektronisk form og at sorterings- og søkefunksjoner tas i bruk.

For det andre kan det oppstå problemer dersom det tillates at systemet brukes til private formål. I så fall må det legges inn en funksjon som gjør det mulig å sende meldinger utenom det sentrale meldingsregisteret. Videre må det gis retningslinjer som klart angir hva som kan anses som private meldinger, og hvordan slike meldinger skal behandles. Det er av stor betydning at meldinger som er gjenstand for innsyn, ikke sendes som private fordi innsynsretten da vil kunne bli uthulet.

For det tredje kan det spørres hvilke personvernproblemer Modell II reiser. Det kan innvendes at det oppstår en fare for overvåking av brukerne når all informasjon om disse kan gjenfinnes i systemet. Hensynet til brukernes personlige integritet må blant annet ivaretas gjennom retningslinjer og rutiner for gjennomføring av innsynsretten. Epostdommen synes å føre til at vedkommende epostbruker i organet må informeres hver gang det kommer en henvendelse om innsyn i meldinger som han har sendt eller mottatt.[156]

---

[156] Jamfør punkt 4.3.1

Videre vil overskuddsinformasjon som finnes i systemet, kunne brukes til å overvåke brukerne og danne grunnlag for beslutninger som tas i forvaltningen. Dette er problemer som må løses gjennom personvernlovgivningen, og som det ville føre for langt å gå nærmere inn på her.

## 8.5 Retningslinjer for bruk av epost

Hvordan retningslinjene for bruk av epost bør utformes, vil avhenge av hvordan det tekniske systemet er tilrettelagt for innsyn. I dette avsnittet skal vi kort angi hva retningslinjene for bruk av et epostsystem som er tilrettelagt for innsyn etter modell II, bør inneholde.

Det er viktig å opplyse brukerne om at meldingene kan bli gjenstand for innsyn etter offentlighetsloven og forvaltningsloven, og hvordan innsynsretten gjennomføres i vedkommende organ.[157]

Hva epost kan brukes til blir mindre viktig i forhold til modell II fordi meldingene uansett vil inngå i det sentrale meldingsregistre. Utfylling av meldingshodet vil derimot være av betydning for å sikre journalopplysningenes informasjonskvalitet. Meldingen må ha en tittel som karakteriserer innholdet i dokumentet. Videre må adressen fylles ut på en måte som gjør at det er mulig å identifisere avsender- og mottakerorganet. Det må også gå klart frem hvilke filer som er vedheng til meldingen, og vedhengene bør gis filnavn som korresponderer med vedhengets innhold.

Når man skal sende epost via arkivet, vil ikke få betydning for innsynsretten i epostmaterialet fordi meldingene

---

[157] Se foran om Epostdommen i punkt 4.3.1

uansett vil inngå i det sentrale meldingsregisteret. Derimot vil dette spørsmålet kunne ha betydning når det bes om innsyn i en bestemt sak. Det er da viktig at alle dokumentene i saken kan gjenfinnes, uavhengig av om det er snakk om papirdokumenter eller epostmeldinger. Dersom det ikke er innført funksjoner i epostsystemet som sikrer dette, må arkivverdige epostmeldinger skrives ut og arkiveres som papirdokumenter.

Som nevnt ovenfor må retningslinjene også inneholde regler om privat bruk av epostsystemet.

# 9. Exit

Innføringen av epost er begynnelsen på en utvikling mot en elektronisk saksbehandling og informasjonsutveksling i store deler av offentlig forvaltning. Dette er en del av den informasjonsteknologiske revolusjon som er i ferd med å forandre samfunnet vårt, kanskje på lik linje med den industrielle revolusjon på 1700- og 1800-tallet. Naturlig nok vil denne utvikling reise en rekke rettslige problemstillinger og utfordringer for den offentlige forvaltningen. Reglene om innsynsrett er bare ett av flere områder som vil berøres. For å kunne møte disse utfordringene med noenlunde tilfredsstillende resultat, er det på høy tid at man tar fatt på problemene.

# ILLUSTRASJONER

# KILDER

## Rettslitteratur


Backer — Backer, Inge Lorange: Naturvern og naturinngrep - Forvaltningsrettslige styringsmidler, kapittel 23 Dokumentinnsyn, Universitetsforlaget, Oslo 1986.

Bing — Bing, Jon: Offentlighetsloven og EDB, CompLex 6/84, Oslo 1984.

Bing, Personvern — Bing, Jon: Personvern i faresonen, Cappelen, Oslo 1991.

Bing, Rettslig informasjonssøking — Bing, Jon: Rettslig informasjonssøking - Fra lovsamling til lovdata, Tano, Oslo 1989.

Bing i Thrap-Meyer (red.) — Bing, Jon: User-constructed legal information systems, artikkel i Utvalgte emner i Rettsinformatikk, Robin Thrap-Meyer (red.), CompLex 1/88, Oslo 1988.

Blekeli og Selmer — Blekeli, Ragnar Dag og Selmer, Knut S.: Data og personvern, Universitetsforlaget, Oslo 1977.

Bohlin — Bohlin, Alf: Offentlighetsprincipen, Juristförlaget, Stockholm 1990.

Burkert — Burkert, Herbert: Data Protection and Access to Data, artikkel i From Data Protection to Knowledge Machines - The Study of Law and Informatics, Peter Seipel (red.), Tano, Oslo 1990.

Djønne, Grønn og Hafli — Djønne, Eirik og Grønn, Tove og Hafli, Tor: Personregisterloven med kommentarer, Tano, Oslo 1987.

Eckhoff — Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett, 5. utgave redigert av Eivind Smith, Tano, Oslo 1994.

Fremo — Fremo, Skjalg: Innsynsrett og hemmelighold, Rapport om klagesaker etter offentlighetsloven 1982-1987, Norsk Presseforbund Offentlighetsutvalget - Institutt for Journalistikk, Oslo 1988.

Frihagen forvaltningsrett I

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett Bind I, 3.utgave, Frihagen A/S, Oslo 1991.

Frihagen forvaltningsrett II

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett Bind II, 5. utgave, Frihagen A/S, Bergen 1992.

Frihagen Offentlighetsloven I

Frihagen, Arvid: Offentlighetsloven Bind I, 3.utgave, Frihagen A/S, Bergen 1994.

Frihagen Offentlighetsloven II

Frihagen, Arvid: Offentlighetsloven Bind II, 3. utgave, Frihagen A/S, Bergen 1994.

Føyen — Føyen, Arve: Utredning om endringer i personregisterloven, CompLex 1/83, Oslo 1983.

Hansen-Bauer — Hansen-Bauer, Ingvild: Personvern i digitale telenett, CompLex 3/93, Oslo 1993.

Holmboe — Holmboe, Morten: Dokumentinnsyn og opphavsrett - Forholdet mellom offentlighetslovens regler om innsyn m.v. og åndsverkslovens regler om

opphavsmannens enerett, Stensilserie nr. 123, Institutt for Privatrett, Universitetet i Oslo 1988.

Hove — Hove, Harald: Partsoffentlighet og intern saksbehandling - Om unntakene fra partsoffentlighet i saker om enkeltvedtak for dokumenter utarbeidet i forbindelse med den interne saksforberedelse - Forvaltningsloven § 18 annet og siste ledd, Stensilserie / Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, Bergen 1982.

Magnusson Sjöberg — Magnusson Sjöberg, Cecilia: Rättsautomation - särskilt om statsförvaltningens datorisering, Norstedt, Stockholm 1992.

Matheson og Woxholth — Matheson, Wilhelm og Woxholth, Geir: Lovavdelingens uttalelser (1976-1988), Juridisk Forlag, Oslo 1990.

Mietzner — Mietzner, Michael: Offentlighetsprincipens tillämping på ADB-upptagningar i Norden, Institutet för Rättsinformatik, IRI-rapport 1988:3, Stockholm 1988.

Riisnæs — Riisnæs, Rolf: Elektronisk datautveksling i tollforvaltningen, Rettslige spørsmål knyttet til TVINN, CompLex 3/94, Oslo 1994.

Seipel — Seipel, Peter: Adb-upptagningars offentlighet, rapport til data- och offentlighetskommittén, IRI-rapport 1988:1, Stockholm 1988.

Seipel II — Seipel, Peter: Paper Laws in Transition, artikkel i From Data Protection to Knowledge Machines - The Study of Law and Informatics, Peter Seipel (red.), Tano, Oslo 1990.

Sheehan — Sheehan, Catherin F.: Opening the Government's Electronic Mail - Public Access to National Security Council Records, Boston College Law Review September 1994, USA.

Vyrje — Vyrje, Magnus Stray: Offentlighetslov og EDB, Lov og Rett 1988 side 261.

Woxholt — Woxholt, Geir: Forvaltningsloven med kommentarer, 2. revidert utgave, Juridisk forlag, Oslo 1993.

## Nettverkslitteratur


Aanestad og Johansen

Aanestad, Knut-Magnar og Johansen, Tormod S: Internet, side 147-189 i Jon Bing: Rettslige konsekvenser av digitalisering, CompLex 1/95, Oslo 1995.

Janson

Janson, Ellen Strålberg: Elektronisk post i departementene, hovedoppgave ved Institutt for Informatikk, Universitetet i Oslo september 1994.

Krol

Krol, Ed: The Whole Internet User's Guide & Catalog, 2. utg., O'Really & Associates Inc., Sebastopol 1994, USA

Ness

Ness, Bjørn: «Into the Great Wide Open» ABC om kommunikasjonstjenester for universitetets IT-brukere, Universitetets Senter for Informasjonsteknologi, Oslo 1992.

Quarterman

Quarterman, John S: The Matrix - computer networks and conferencing systems worldwide, Digital Press, Bedford, Mass., USA 1990.

Brukerhåndbøker til klientprogrammene Eudora, Microsoft Mail, og On-Mail.

**Lovforarbeider til offentlighetsloven**

Forarbeider til lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen:

Forvaltningskomitéens innstilling 1958.

Offentlighetsutvalgets innstilling, Otta 1967.

Ot. prp. nr. 70 (1968-69)

Ot. prp. nr. 13 (1969-70)

Innst. O. XIV (1969-70)

Forhandl. i Odelst. for 1969-70 side 415-448, 494-495 og 642-643.

Forhandl. i Lagt. for 1969-70 side 119-125 og 173.

Forarbeider til lov av 11. juni 1982 nr. 47 om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.:

Ot. prp. nr. 4 (1981-82)

Innst. O. nr. 40 for 1981-82

Forhandl. i Odelst. for 1981-82 side 348-371

Forhandl. i Lagt. for 1981-82 side 41-43

Ot. prp. nr. 100 (1991-92): Om lov om endringer i offentlighetsloven.

Innst. O. nr. 37 1992-93: Om lov om endringer i offentlighetsloven.

Ot. prp. nr. 75 (1993-94): Om lov om endringer i forvaltningsloven med videre.

Innst. O. nr. 4 1994-95: Om lov om endringer i forvaltningsloven med videre.

**Forarbeider til forskrift om anvendelse av offentlighetsloven på EDB-materiale**

Bing, Jon: Offentlighetsloven og EDB, CompLex 6/84, Oslo 1984.

Foredraget til EDB-forskriften: Justisdepartementes lovavdelings rundskriv av 10 februar 1987 (G-39/87) vedlegg 2.

**Andre lovforarbeider og offentlige utredninger**

Ot. prp. nr. 77 (1991-92): Om lov om arkiv.

Ot. prp. nr. 3 (1976-77): Om lov om endringer i forvaltningsloven (regler om taushetsplikt med videre).

Ot. prp. nr. 2 (1977-78): Om lov om personregistre mm.

NOU 1992: 32, Bedre struktur i lovverket.

NOU 1991:11, Gransking av Oslo kommune - Rapport nr. 2.

**Instrukser og retningslinjer**

Instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen, kgl. res. 30.11.1984.

Instruks for arkivbegrensning og kassasjon i statsforvaltningens arkiver, kgl. res. 18.12.1987.

Noark-3, Standardsystem for EDB-basert journalføring i statsforvaltningen, samlet kravspesifikasjon, Riksarkivaren 1994.

Retningslinjer for bruk av elektronisk post i Miljøverndepartementets etater, versjon 1.0, 31.08.93.

Retningslinjer for bruk av epost i Statens Forvaltningstjeneste, 24.11.93.

Retningslinjer for Kommunal- og arbeidsdepartementets praktisering av offentlighetsloven i høringssaker, budsjettsaker og saker vedrørende kommunal økonomi, Kommunal- og arbeidsdepartementet januar 1986.

Utkast til Retningslinjer om hvilke dokumenter som kan og hvilke dokumenter som ikke kan sendes på elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen, Administrasjonsdepartementet september 1995.

Utredningsinstruksen, Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger,

forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, Administrasjonsdepartementet 1995.

**Andre offentlige dokumenter**

Den IT-baserte informasjonsstrukturen i Norge - Status og utfordringer (Steine-rapporten) Administrasjonsdepartementet 1994. http://odin.dep.no/html/noforvalt/depter/ad/publ/publ/html

Elektronisk post i statsforvaltningen, Utredning fra arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet, Avgitt 9. juni 1995.
http://odin.dep.no/html/noforvalt/depter/ad/publ/publ/html

Lexit - Förstudie, Datainspektionen/Statskontorets Publikasjonsservice, Stockholm 1995.

Offentlighet & IT - vägledning för den offentliga förvaltningen, Statskontoret 1995:14, Stockholm.

Statens Regionale Informasjonsnett (SRI).
http://odin.dep.no/html/noforvalt/depter/ad/publ/publ/html

**Dommer**

Rt. 1977 side 1035, Sykejournaldommen.

RG 1993 side 77, Asker og Bæreum herredsrett (Epostdommen).

United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit: Armstrong v. Executive Office of the President, Decided August 13 1993, Lexis 20527, USA.

United States District Court for the District of Columbia: Armstrong v. Executive Office of the President, Decided May 21 1993, Lexis 6875, USA.

**Ombudsmannens meldinger**

Ombudsmannens årsmelding 1973, side 74

Ombudsmannens årsmelding 1991, side 8

Ombudsmannens årsmelding 1991, side 95

## Tidligere utgitt i skriftserien CompLex

All reports in the CompLex series may be purcahased through the Norwegian Association for Computers and Law, PO Box 7557 Skillebekk, N-0205 OSLO 2. The Assosiation also maintains a subscription service. Subscriptions may be limited to English language publications, or to «flyers» announsing new reports.

In the list below, English language repports are printed in **bold face**.

CompLex 1/81
Johs Hansen
*Et edb-system for analyse av rettslige avgjørelser* — *NOK 64,-*

CompLex 2/81
Johs Hansen (red)
*Notater om deontiske systemer* — *NOK 47,-*

CompLex 3/81
Vidar Sørensen
*Informasjonssystem mm for Norges Geotekniske Institutt* — *NOK 83,-*

CompLex 4/81
Kjetil Johnsen
*Systemtekniske konsekvenser av persondatalovgivningen* — *NOK 111,-*

CompLex 5/81
Marit Thorvaldsen
*Teledata og rettsinformasjon* — *NOK 65,-*

CompLex 6/81
Anne Kirsti Brække
*Postmonopolet* — *NOK 27,-*

CompLex 7/81
Knut S Selmer (ed)
**The LAWDATA Papers** — *NOK* 28,-

CompLex 1/82
Norsk forening for jus og edb & Svenska föreningen för adb och juridik
*Nordiske personregisterlover, Council of Europe Convention og OECD Guidelines* — *NOK 31,50*

CompLex 2/82
Harald Brænd og Vidar Sørensen
*Oljevern: Brukerbehov og kildemateriale* *NOK 55,-*

CompLex 3/82
Jon Bing og Dag Frøystad
*Rettskildebruk* *NOK 90,-*

CompLex 4/82
Thomas Prebensen Steen
*Post- og televerkets regulerte ansvar* *NOK 77,-*

CompLex 5/82
Datatilsynet
*Årsmelding 1981* *NOK 44,-*

CompLex 6/82
Birger Eckhoff
in cooperation with Jon Bing, Dag Frøystad and Anja Oskamp
**CATTS: Computerized program for teaching text retrieval systems** *NOK* 61,-

CompLex 7/82
Jon Bing
*Informasjonssystemer for Trygderettens kjennelser* *NOK 126,-*

CompLex 8/82
de Mulder, Oskamp, van der Heyden and Gubby
**Sentencing by Computer: An Experiment** *NOK* 123,-

CompLex 9/82
Colin Tapper
**An Experiment in the Use of Citation Vectors in the Area of Legal Data** *NOK* 56,-

CompLex 1/83
Arve Føyen
*Utredning om endringer i pensjonregisterloven* *NOK 70,-*

CompLex 2/83
Stein Schjølberg
**Computers and Penal Legislation** *NOK* 140,-

CompLex 3/83
John S Gulbrandsen og Terje Hoffmann
*Rettigheter i idrettsarrangementer* *NOK 64,-*

CompLex 4/83
Sally Moon and Anja Oskamp
**The Law of Legal Information Systems: Two Essays** *NOK* 95,-

CompLex 5/83
Datatilsynet
*Årsmelding 1982* *utsolgt*

CompLex 6/83
Olav Torvund
*Betalingsformidling* *NOK 146,-*

CompLex 7/83
Else Ryen
*Lov og lovmottaker* *NOK 103,-*

CompLex 8/83
Daniel Stripinis
**Probability Theory and Circumsantial Evidence** *NOK* 23,-

CompLex 9/83
Frede Cappelen
*Edb-basert informasjonssystem for forvaltningens praksis* *NOK 36,-*

CompLex 10/83
NORDIPRO
**Legal Acceptance of international Trade Data** utsolgt

CompLex 11/83
Jørgen Hafstad og Thomas Prebensen Steen
*Teleksrett og merverdiavgift på programvare* *NOK 42,-*

CompLex 12/83
Kristin Kjelland-Mørdre
*Om forenkling av regler* *utsolgt*

CompLex 13/83
Jon Bing
*Edb: Mulighet og problem ved forenkling av regelverk* *NOK 92,-*

CompLex 14/83
Tarjei Stensaasen
*Utvalgte emner i jus og edb (3. utgave)* *NOK 190,-*

CompLex 15/83
Anette Klafstad og Ulf Alex Samer
*Plan for et forsikringsrettslig informasjonssystem* *NOK 60,-*

CompLex 1/84
Jon Erling Skjørshammer
*Kabelnett: Bygnings- og ekspropriasjonslov* *utsolgt*

CompLex 2/84
Tore Andreas Hauglie og Dag Wiese Schartum
*Forslag til et helserettslig informasjonssystem* *NOK 120,-*

CompLex 3/84
Justisdepartementet
*Den elektroniske grunnbok* *utsolgt*

CompLex 4/84
Datatilsynet
*Årsmelding 1983* *utsolgt*

CompLex 5/84
Tove Fjeldvig
*Tekstsøking: Teori, metoder og systemer* *NOK 90,-*

CompLex 6/84
Jon Bing
*Offentlighetsloven og edb* *NOK 94,-*

CompLex 7/84
Gunnar Bach, Beate Jacobsen and Vidar Stensland
**The National Social Insurance System of Norway** *NOK 51,-*

CompLex 8/84
Dag Frøystad
**Data Protection in Practice I: Identifying and Matching Elements** *NOK 80,-*

CompLex 9/84
Tove Fjeldvig og Anne Golden
*Automatisk rotlemmatisering – et lingvistisk hjelpemiddel for tekstsøking* *NOK 90,-*

CompLex 10/84
Elling Øyehaug Ose
*Retstidene som informasjonssystem* *NOK 120,-*

CompLex 1/85
Jon Bing
**Data Protection in Practise II:**
**International Service Bueraux and Transnational Data Flow** *NOK* 47,-

CompLex 2/85
Jon Bing
*Opphavsrett og edb* *NOK 176,-*

CompLex 3/85
Dag Wiese Schartum
**Codex, Calculation and Computers** utsolgt

CompLex 4/85
Olav Torvund
*To informasjonsrettslige arbeider* *NOK 52,-*

CompLex 5/85
Datatilsynet
*Årsmelding 1984* *utsolgt*

CompLex 6/85
Hans Chr Aakre (red)
*Utvalgte artikler i rettsinformatikk* *utsolgt*

CompLex 7/85
Johannes Hansen
*SARA: Brukerveiledning og programdokumentasjon* *NOK 150,-*
CompLex 8/85
Johannes Hansen
**Modelling Knowledge, Action, Logic and Norms** *NOK* 90,-

CompLex 9/85
Thomas Prebensen Steen (red)
*Kompendium i informasjonsrett* *utsolgt*

CompLex 10/85
Tarjei Stensaasen
*Opphavsrettslovens § 43 («katalogregelen»)* *NOK 97,-*

CompLex 11/85
Jon Bing
*Straffelovens definisjon av «trykt skrift» anvendt på datamaskinbaserte informasjonssystemer* *NOK 65,-*

CompLex 12/85
Magnus Stray Vyrje
*Vanhjemmel, opphavsrett og datamaskinprogrammer* *NOK 161,-*

CompLex 1/86
Anne Kirsti Brække
*Formidlingsplikt for kabeleier* *NOK 80,-*

CompLex 2/86
Dag Wiese Schartum
*Stans av edb-tjenester i,-igs- og,-isesituasjoner* *NOK 80,-*

CompLex 3/86
Ingvild Mestad
*«Elektroniske spor» – nye perspektiv på personvernet* *NOK 100,-*

CompLex 4/86
Jon Skjørshammer
*Opphavsrett, databaser og datamaskinprogrammer: Kontraktrettslige aspekter* *NOK 205,-*

CompLex 5/86
Datatilsynet
*Årsmelding 1985* *NOK 73,-*

CompLex 6/86
Johannes Hansen
**Simulation and automation of legal decisions** *NOK* 132,-

CompLex 7/86
Stein Schjølberg
*Datakriminalitet og forsikring* *NOK 54,-*

CompLex 8/86
Thomas Prebensen Steen (red)
*Kompendium i informasjonsrett (2.utg)* *NOK 70,-*

CompLex 9/86
Peter Blume
*Edb-retlige foredrag* *NOK 77,-*

CompLex 1/87
Joseph A Cannataci
**Privacy and data protection law:**
**International Development and Maltese Perspectives** *NOK* 170,-

CompLex 2/87
Jon Bing og Jon Bonnevie Høyer
*Publisering av rettsavgjørelser* *NOK 170,-*

CompLex 3/87
Hagen Kuehn
**The Social Security System in the**
**Federal Republic of Germany** *NOK* 77,-

CompLex 4/87
Hanne Plathe Maartmann
*Personvern i sykepengerutinen* *NOK 70,-*

CompLex 6/87
Jon Bing
**Electronic Publishing:**
**Data Bases and Computer Programs** *NOK* 55,-

CompLex 7/87
Ánde Somby
*Selektiv gjenfinning av bestemmelser i*
*bygningslovgivningen* *NOK 119,-*

CompLex 8/87
Jon Bing
**FOKUS:**
**Knowledge based systems for public administration** *NOK* 125,-

CompLex 9/87
Dag Wiese Schartum
**The introduction of computers in the**
**Norwegian local insurance offices** *NOK* 230,-

CompLex 10/87
Knut Kaspersen
*Kredittopplysning* *NOK 75,-*

CompLex 11/87
Ernst Buchberger, Bo Göranzon and Kristen Nygaard (ed)
**Artificial Intelligence:**
**Perspectives and Implications** *NOK* 120,-

CompLex 12/87
Jon Bing, Kristine M Madsen og Kjell Myrland
*Strafferettslig vern av materielle goder* *NOK 118,-*

CompLex 13/87
Tove Fjeldvig
*Effektivisering av tekstsøkesystemer:*
*Utvikling av språkbaserte metoder* *NOK 175,-*

CompLex 14/87
Jon Bing
*Journalister, aviser og databaser* *NOK 66,-*

CompLex 15/87
Andreas Galtung
*Skatterettslig ekspertsystem: Et eksempel basert på*
*skattelovens § 77* *NOK 82,-*

CompLex 1/88
Robin Thrap-Meyer
*Utvalgte emner i rettsinformatikk (4. utgave)* *NOK 228,-*

CompLex 2/88
Ernst Buchberger, Bo Göranzon and Kristen Nygaard (ed)
**Artificial Intelligence: Perspectives of AI as a social**
**technology** *NOK* 178,-

CompLex 3/88
Jon Bing og Anne Kirsti Brække
*Satellittfjernsyn* *NOK 128,-*

CompLex 4/88
Jon Bing
**Journalists, Databases and Newspapers** *NOK* 68,-

CompLex 5/88
Joseph Cannataci
**Liability and responsibility for expert systems** *NOK* 108,-

CompLex 6/88
Datatilsynet
*Årsmelding 1987* *NOK 58,-*

CompLex 7/88
Henrik Sinding-Larsen (ed)
**Artificial Intelligence and Language**
**Old questions in a new key** *NOK* 290,-

CompLex 8/88
Jon Bing
Database for offentlige publikasjoner (DOP):
Fremtidig organisering
NORIS (87) *NOK* 178,-

CompLex 9/88
Jon Bing
**Conceptual Text Retrieval**
**NORIS (77)** *NOK* 118,-

CompLex 10/88
Henning Herrestad
*Alderstrygden i et nøtteskall, eller skall, skal ikke,*
*en studie av anvendelsen av ekspertsystemskall for PC innen*
*det juridiske domene* *NOK 108,-*

CompLex 11/88
Ingvild Mestad
**L'Informatique, la Liberté Individuelle et la**
**Recherche Epidémiologique**
**Data Protection and Epideminologic Research** *NOK* 98,-

CompLex 12/88
Johs Hansen
SAFE P: Sikring av foretak,
edb-anlegg og personverninteresser
etter personregisterloven
TERESA (50) *NOK* 178,-

CompLex 13/88
Henning Herrestad & Dag Syvert Mæsel (red)
**Five Articles on Artificial Intelligence and**
**Legal Expert Systems**
**NORIS (83) FKUS** *NOK* 108,-

CompLex 1/89
Dag Wiese Schartum
En rettslig undersøkelse av tre edb-systemer i offentlig forvaltning
NORIS (85) *NOK* 178,-

CompLex 2/89
Datatilsynet
Årsmelding 1988 *NOK* 108,-

CompLex 3/89
Dag Syvert Mæsel og Andreas Galtung
XCITE
NORIS(91) *NOK* 238,-

CompLex 4/89
Robin Thrap-Meyer
Pantsettelse av datamaskinprogrammer og databaser
TERESA(70) *NOK* 118,-

CompLex 5/89
Ellen-Kathrine Thrap-Meyer
Forbrukerkjøp og EDB
TERESA(58) *NOK* 178,-

CompLex 6/89
Andreas Galtung
Rettslige aspekter ved miljøinformasjonssystem
TERESA(72) *NOK* 118,-

CompLex 1/90
Dag Wiese Shartum
IRIs SPECTRUM
20 artikler i anledning
Institutt for rettsinformatikks
20 års jubileum *NOK* 298,-

CompLex 2/90
Finn-Erik Vinje (red.)
Språket i lover og annet regelverk *NOK* 188,-

CompLex 3/90
Datatilsynets årsmelding 1989 *NOK* 108,-

CompLex 4/90
Eirik Djønne (red.)
Datatilsynet – 10 år som personvernets vokter *NOK* 108,-

CompLex 5/90
Rolf Riisnæs (red.)
Elektronisk betalingsformidling og forbrukerinteresser I *NOK* 238,-

CompLex 6/90
Beate Heidenstrøm Hasseltvedt
Rettslige normer og juridiske ekspertsystemer
En vurdering av enkelte sider ved TAXMAN *NOK* 118,-

CompLex 7/90
Anne Oline Haugen
Offentlig informasjon *NOK* 138,-

CompLex 8/90
Frank Iversen (red.)
Nordisk rettsinformatikk – Foredrag fra Oslo-konferansen
21. og 22. september 1989 *NOK* 228,-

CompLex 9/90
Jon Bing
Merverdiavgift og Edb
TERESA (63) *NOK* 98,-

CompLex 10/90
Jon Bing
**Electronic Copying** *NOK* 98,-

CompLex 11/90
Karl Fr. Jarbo
Kabelnett i Oslo-området – Rettslige aspekter *NOK* 98,-

CompLex 12/90
Henning Berger Herrestad
**Norms and Formalization** *NOK* 158,-

CompLex 1/91
Marek Sergot
**The Representation of Law in Computer Programs: A survey and comparison** *NOK* 138,-

CompLex 2/91
Jon Bing
**The Portuguese Infojur Project and Related Issues**
NORIS (96) III *NOK* 128,-

CompLex 3/91
Ola-Kristian Hoff (red.)
20 år med rettsinformatikk – 20 år i forvandlingens tegn
Institutt for rettsinformatikks jubileumsseminar *NOK* 148,-

CompLex 4/91
Andreas Galtung
**Paperless systems and EDI** *NOK* 198,-

CompLex 5/91
Rolf Riisnæs (red.)
Elektronisk betalingsformidling og forbrukerinteresser II
Rapport fra den nordiske konferanse 1990 *NOK* 278,-

CompLex 6/91
Knut Rognlien
Forutberegnelighet og teknologisk utvikling
som juridiske argumenter
NORIS (89) *NOK* 198,-

CompLex 7/91
Morten Daae
Lovdata – Historie, Lov og forskriftssystem *NOK* 138,-

CompLex 8/91
Anne Kirsti Brække
Fjernovervåkning og informasjonstjenester
i telenettet
TERESA (83) *NOK* 238,-

CompLex 1/92
Beate Hasseltvedt
Avskrivninger av mikrodatamaskiner med tilbehør –
en nordisk studie
TERESA (87) *NOK* 138,-

CompLex 2/92
Nils Kr. Einstabland
Kringkastingsbegrepet
TERESA (78) *NOK* 208,-

CompLex 3/92
Maria Strøm
Rettskilderegistre i Helsedirektoratet
NORIS (94) I & II *NOK* 228,-

CompLex 4/92
Ditlev Schwanenflügel
Softwarepatentet – Imaterialrettens enfant terrible
En redegørelse for patenteringen af softwarerelaterede
opfindelser i amerikansk og europæisk ret *NOK* 158,-

CompLex 5/92
Lars Borchgrevink Grindal
Abonnementskontrakter for kabelfjernsyn
TERESA (78 II) *NOK* 248,-

**CompLex 6/92**
**Rolf Riisnæs**
**Implementing EDI – a proposal for regulatory form** *NOK* 118,-

CompLex 7/92
Morten S. Hagedal
Deponering av kildekode «escrow»-klausuler
TERESA (79) *NOK* 128,-

CompLex 8/92
Ola-Kristian Hoff
EDB i juridisk undervisning – med en reiserapport
fra England og USA *NOK* 228,-

CompLex 9/92
Jon Bing og Dag Elgesem
Universiteters ansvar for bruk av datanett
TERESA (94) *NOK* 198,-

CompLex 10/92
Andreas Galtung
Rettslige sider ved teletorg *NOK* 148,-

**CompLex 1/93**
**Giovanni Sartor**
**Artificial Intelligence and Law**
**Legal Philosophy and Legal Theory** *NOK* 148,-

CompLex 2/93
Connie Smidt
Informationsansvaret
Erstatningsansvar for informationstjenester,
særlig ved databaseydelser *NOK* 138,-

CompLex 3/93
Ingvild Hanssen-Bauer
Personvern i digitale telenett *NOK* 178,-

**CompLex 4/93**
**Joachim Benno**
**Consumers Purchases through Telecommunications in Europe**
**– application of private international law to cross-border**
**contractual disputes** *NOK* 198,-

**CompLex 5/93**
**Morten S. Hagedal**
**Four essays on: Computers and Information Technology Law** *NOK* 218,-

CompLex 6/93
Marianne Rytter Evensen
Sendetidsfordeling i nærradio
MERETE (3) III *NOK* 148,-

**CompLex 7/93**
**Richard Susskind**
**Essays on Law and Artificial Intelligence** *NOK* 158,-

**CompLex 1/94**
**Andrew J. I. Jones & March Sergot (edlitors)**
**Deon'94**
**Second International Workshop on Deontic Logic**
**in Computer Science** *NOK* 358,-

CompLex 2/94
Beate Jacobsen
Film og videogramrett
TERESA (60) *NOK* 318,-

CompLex 3/94
Rolf Risnæs
Elektronisk datautveksling i tollforvaltningen –
Rettslige spørsmål knyttet til TVINN *NOK* 225,-

CompLex 4/94
Mari Bø Haugstad
Sykepenger og personvern – Noen problemstillinger knyttet til
behandlingen av sykepenger i Infotrygd *NOK* 148,-

CompLex 5/94
Mads Andenæs, Rolf Høyer og Nils Risvand
EØS, medier og offentlighet TERESA (103) *NOK* 148,-

CompLex 6/94
Jon Bing
Offentlige informasjonstjenester: Rettslige aspekter *NOK* 148,-

CompLex 7/94
Nils Eivind Risvand
Satellittfjernsyn og norsk rett. MERETE (3) IV *NOK* 138,-

CompLex 8/94
Beate Jacobsen (red.)
Videogram på forespørsel. MERETE (14) IV *NOK* 158,-

CompLex 9/94
Bjørn Bjerke
«Reverse engineering» av datamaskinprogrammer.
TERESA (92) IV *NOK* 198,-

CompLex 10/94
Gjert Melsom
Skattemessig behandling av utgifter til anskaffelse av
datamaskinprogrammer TERESA (75) *NOK* 198,-

CompLex 1/95
Jon Bing
Rettslige konsekvenser av digitalisering:
Rettighetsadministrasjon og redaktøransvar i digitale nett *NOK* 368,-

CompLex 2/95
Sverre Sandvik
Rettslige spørsmål i forbindelse med utvikling og bruk av standarder
innen telekommunikasjon *NOK* 178,-

CompLex 3/95
Tina Smith
**Legal Expert Systems:**
**Discussion of Theoretical Assumptions** *NOK* 278,-

CompLex 4/95
Ole Tokvam
Personvern og straffeansvar – Straffelovens § 390 *NOK* 198,-

CompLex 5/95
Johs. Andenæs
Juridisk utredning om filmen «To mistenkelige personer» *NOK* 138,-

CompLex 6/95
Jon Bing and Dag Wiese Schartum
**Public Administration and Information Technology** *NOK* 348,-

CompLex 7/95
Vittorio Frosini
**Law and liberty in the Computer Age** *NOK* 158,-

# COMPLEX

**Bestillingskupong**

Ja takk, vi bestiller herved følgende eks.
av COMPLEX:

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

Av fremtidige COMPLEX utgivelser (se omtale foregående sider)
bestilles herved:

.....eks. av nr..... à kr .....

.....eks. av nr..... à kr .....

Navn:.....

Firma:.....

Adresse:.....

Postnr./sted:.....

Kupongen sendes til:

De siste årene har det vært en rivende utvikling innenfor feltet informasjonsteknologi og datakommunikasjon. Dette har gjort det mulig å innføre elektronisk post (epost) som et arbeidsredskap i offentlig forvaltning.

Formålet med dette prosjektet er å avklare i hvilken grad rettsregler som gir almenheten innsynsrett i den offentlig forvaltningen, også gir rett til innsyn i forvaltningens epostsystemer.

Prosjektet er delt i tre deler. I del I gis en beskrivelse av elektronisk post i offentlig forvaltning. I del II analyseres, ved hjelp av tradisjonell juridisk metode, i hvilken utstrekning almenheten kan kreve innsyn i forvaltningens epostsystemer. I del III tas spørsmålet om det er ønskelig med innsyn i epost og spørsmålet om hvordan innsynsretten kan realiseres opp til diskusjon.

ISBN 82-518-3441-4

TANO

9 788251 834414