

Offentlig innsyn i praksis

– notater om problemer og mulige framtidige løsninger

Professor Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO

1	BAKGRUNN OG MÅLSETTING	2
2	PROBLEMOVERSIKT	4
2.1	INNLEDNING.....	4
2.2	FORVALTNINGEN JOURNALFØRER.....	6
2.3	TILRETTELEGGING FOR INNSYN OG PRESENTASJON AV DOKUMENTER.....	7
2.4	SØK ETTER AKTUELLE SAKER	8
2.5	BEGJÆRING OM INNSYN OG MOTTAK AV BEGJÆRINGEN	9
2.6	SAKSBEHANDLER TAR STILLING TIL INNSYNSBEGJÆRINGEN	11
2.7	ARKIVET/SAKSBEHANDLER GJØR DOKUMENTER TILGJENGELIG.....	13
2.8	KLAGER/FØLGER OPP/PRESISERER INNSYNSBEGJÆRINGEN.....	14
2.9	DEN INNSYNSBERETTIGEDE BRUKER/PROSESSERER DOKUMENTET OG INNGIR EVENTUELT NY INNSYNSBEGJÆRING	15
3	VIDERE DISKUSJON OG UTVIKLING AV PERSPEKTIVER PÅ IKT, OFFENTLIGHETSPRINSIPPET OG OFFENTLIG INNSYN	17
3.1	INNLEDNING.....	17
3.2	HVEM ER BRUKERNE AV OFFENTLIGHETSLOVGIVNINGEN?.....	17
3.3	INNSYNSRETTIGHETER SETT I SAMMENHENG	18
3.4	HVORLEDES BØR DET GIS INNSYN?	19
3.5	HVOR BØR DET GIS INNSYN?	20
3.6	JURNALER OG ANNEN METAINFORMASJON.....	21
3.7	PUBLISERING AV SAKSDOKUMENTER SOM ALTERNATIV TIL INNSYN.....	23
3.8	OM FORHOLDET MELLOM PUBLISERING AV DOKUMENTER OG KUNNGJØRING AV REGELVERK.....	25
3.9	BESLUTNINGSSTØTTE	26
4	SKISSE TIL EN ENDRET INNSYNSPROSESS	27
4.1	INNLEDNING.....	27
4.2	FORBEREDENDE OG TILRETTELEGGENDE ARBEID I FORVALTNINGSORGANET.....	29
4.3	BRUKEREN UNDERSØKELSER INNSYNSOBJEKTER OG BEGJÆRER INNSYN.....	33
4.4	FORVALTNINGEN SAKSBEHANDLER INNKOMNE BEGJÆRINGER OM INNSYN.....	35
4.5	DEN INNSYNSBERETTIGEDE GJØR BRUK AV DOKUMENTET	38
5	PRINSIPPER FOR EN FRAMTIDIG INNSYNSPOLITIKK	39

1 Bakgrunn og målsetting

Den 30. april 1998 fremmet regjeringen en stortingsmelding om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (St. meld. nr. 32 og Innst. S. nr 21, 1997-98). I dokumentene ble det bl.a. drøftet flere spørsmål vedrørende endring av de eksisterende bestemmelsene om innsyn. Bl.a. ble det diskutert å utvide adgangen til innsyn i interne saksdokumenter og dokumenter i offentlig eide selskaper. I stortingsmeldingen ble også spørsmål som¹ spesielt gjelder informasjonsteknologi drøftet (avsnitt 5.12). Teknologispørsmål ble her satt inn i to sammenhenger. For det første ble enkelte spørsmål vedrørende anvendelsen av offentlighetsloven på elektroniske dokumenter m.v. diskutert. For det andre ble IKT (Informasjons- og Kommunikasjonsteknologi) framhevet som et verktøy for bedre etterlevelse av eksisterende lovgivning:

*"Regjeringen er positiv til å bruke informasjonsteknologi for å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet og vil gå inn for å nytte informasjonsteknologien slik at brukerne av offentlighetsloven får raskere og enklere tilgang til forvaltningens journaler og saksdokumenter. Samtidig er det en forutsetning at informasjonsteknologien nyttes på en måte som tar tilbørlig hensyn til andre verdier, som f.eks. personverninteresser. Videre er det viktig at tradisjonelle måter å gjennomføre offentlighet på ikke svekkes, fordi store deler av befolkningen fremdeles vil være avhengig av disse."*² (min kursiv)

Diskusjonen om en utvidet rett til innsyn i offentlige saksdokumenter er viktig og nødvendig. Slik den kursiverte delen av sitatet fra stortingsmeldingen gir uttrykk for, er det imidlertid grunn til å anta at de eksisterende hjemlene i offentlighetsloven m.v. gir betydelig større mulighet for å skape åpenhet enn det som i dag er utnyttet. Parallelt, og som et supplement til diskusjonen om hvilke lovgivningsmessige endringer som bør gjennomføres, er det derfor grunn til å undersøke hvorledes forvaltningen kan legge bedre til rette for åpenhet innenfor rammene av det eksisterende regelverket. Særlig er det grunn til å se nærmere på hvilke teknologiske og organisatoriske tiltak som kan være aktuelle for å skape større grad av offentlig innsyn. På flere områder er det allerede etablert teknologibruk som effektiviserer innsyn og gir større åpenhet. I regi av Statens informasjonstjeneste er det f.eks. etablert en ordning med elektronisk postjournal som bl.a. gir avisredaksjoner tilgang til departementers journaler via Internett. Denne forsøksordningen var høsten 1999 under evaluering med tanke på videreføring som et fast tilbud.

Det er flere regelverk som gir rett til innsyn i forvaltningens virksomhet. I tillegg til offentlighetsloven finnes det for eksempel regler om innsyn i forvaltningsloven (for

¹ Høsten 1999 la Regjeringen fram forslag til endringer i offentlighetsloven, se Høringsnotat om forslag til endringer i offentlighetsloven med forskrifter, Justisdepartementet juli 1999 (Snr 99/1568).

² Se avsnitt 5.12.4.1, "Regjeringens vurderinger og konklusjoner", "Innledning".

parter), i personopplysningsloven (for den registrerte og enhver) og innen særlovgivningen. I dette notatet vil spørsmålet om innsyn og åpenhet i forvaltningen primært ta utgangspunkt i offentlighetsloven, og problemer knyttet til innsyn blir i første rekke hentet fra denne loven. I den videre diskusjonen, i problemutviklingen og i løsningsforslagene vil jeg imidlertid i noen grad gå ut over denne rammen. Poenget er at det neppe alltid er hensiktsmessig å binde seg fast til tradisjonelle kategorier av innsynsrettigheter fordi dette kan innebære uønskede begrensninger i forhold til alternative måter å løse innsynsspørsmål på. Når en skal finne fram til en hensiktsmessig tilrettelegging av innsyn for enhver, bør det for eksempel undersøkes om ikke innsyn etter offentlighetsloven og personopplysningsloven bør ses i sammenheng.

I dette notatet er målsettingen å anlegge en systematisk og helhetlig tilnærming til spørsmålet om hvilke tiltak som kan være aktuelle for å effektivisere praktiseringen av offentlighetslovgivningen. Spørsmålet om effektivisering kan ses fra to synsvinkler. Aktuelle tiltak bør både effektivisere allmennhetens innsyn og effektivisere forvaltningens arbeid med å gi innsyn. Målsettingene er således å:

- Lette tilgangen for allmennheten til offentlige saksdokumenter m.v.
- Redusere arbeidsbelastningen som kan oppstå for forvaltningsorganer i tilknytning til krav om offentlig innsyn.

Den todelte målsettingen (større åpenhet og mindre arbeidsbelastning) representerer et spenningsforhold. Dette notatet er imidlertid bygget på en antagelse om at det langt på vei er realistisk å realisere begge målsettinger samtidig. Et enkelt eksempel kan illustrere dette: Innkomne høringsuttalelser er offentlige saksdokumenter når de kommer inn til forvaltningsorganet. Kopiering av papireksemplarer og utsending til interesserte på bakgrunn av telefonsamtale, skriftlig henvendelse eller lignende, er tid- og arbeidskrevende. Anledning til å sende inn høringsuttalelser i elektronisk form, i kombinasjon med publisering på forvaltningsorganets nettside, kan redusere arbeidsbyrden for forvaltningen. Samtidig vil en slik rutine kunne gi allmennheten bedre tilgang til høringsuttalelsene enn det som ellers ville ha vært tilfellet.

De tiltak som oppmerksomheten her primært er rettet mot er hovedsakelig av teknologisk karakter, men også enkelte organisatoriske tiltak er aktuelle, særlig i samband med tilrettelegging for bruk av de teknologiske løsningene. Det er imidlertid grunn til å understreke at anvendelse av IKT ikke uten videre vil lede til større åpenhet og reduksjon av forvaltningens arbeidsbelastning. Det er en grunnholdning i dette notatet at vellykkede tiltak av teknologisk karakter ofte må kombineres med organisatoriske tiltak. De forslag til tiltak som fremkommer i dette notatet er ment å fungere som en idébank for offentlig forvaltning, presse og andre som ønsker en mer effektiv praktisering av reglene om innsyn.

Materialet til kapittel 2 i dette notatet er resultatet av et samarbeid mellom Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo (AFIN) og SINTEF Tele og data. I regi av AFIN og SINTEF Tele og data ble det våren 1999 arrangert et lite erfaringsseminar der også representanter fra Justisdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statskonsult og Norsk presseforbund deltok. Den

opprinnelige planen var å arrangere ytterligere ett seminar som grunnlag for endelig rapport, men av kapasitetsmessige grunner ble denne delen av arbeidet kansellert. Seminaret resulterte primært i den problemoversikten som jeg kort vil presentere i neste kapittel. Oversikten representerer en strukturering av en forholdsvis løs diskusjon.³ Ambisjonen er selvsagt ikke å presentere en uttømmende problemliste, og jeg er selvsagt klar over at et bredere erfaringsmateriale vil kunne gi ytterligere punktene på listen. Flere av problemene kunne dessuten vært beskrevet i større detalj. Målsettingen her begrenser seg imidlertid til å gjøre tilgjengelig et realistisk eksempelmateriale som grunnlag for videre drøfting og forslag til løsninger.

I de resterende delene av dette notatet blir det framsatt en rekke forslag til teknologiske og organisatoriske tiltak for å bedre effektiviteten av offentlig innsyn. Disse forslagene er til en viss grad overlappende. I kapittel 2 er forslagene en direkte respons på problembeskrivelsene på erfaringsseminaret. I kapittel 3 er forslagene knyttet til mer generelle overveielser av offentlighetsprinsippet og praktisering av offentlighet. I kapittel 4 er forslagene hensiktsmessige eller nødvendige tiltak for å realisere de nye prosedyrer for praktisering av innsyn som kapitlene 2 og 3 gir oppfordring til. I siste kapittel prøver jeg å samle de viktigste av disse (løst strukturerte) forslagene til konkrete løsninger ved å formulere 10 prinsipper for en ny innsynspolitik i offentlig forvaltning.

2 Problemoversikt

2.1 Innledning

Den følgende problemoversikten er basert på en gruppering av i alt 26 enkeltpunkter som ble identifisert på erfaringsseminaret. Punktene er i noen grad supplert og omformulert i samband med utarbeidelse av dette notatet, samtidig som enkeltproblemene er gruppert og satt i sammenheng. Problemene er satt inn i det seminar deltakerne oppfattet som en typisk saksbehandlingsprosedyre i tilknytning til forespørsler om innsyn etter offentlighetsloven. Problemene som er kartlagt kan gjelde de enkelte punktene i saksbehandlingsprosedyren, eller grensesnittene/overgangene mellom gjøremål som utføres av forvaltningen og den som krever innsyn ("brukeren").

³ Forskningsleder Christen Krogh, SINTEF Tele&Data har i hovedsak stått for struktureringen av dette materialet.

TYPISK PROSEDYRE FOR SAKER OM INNSYN ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN

I. Forvaltningen

1. Journalfører
2. Tilrettelegger journal for tilgjengeliggjøring/presentasjon

II. Brukeren (den som krever innsyn)

3. Blir gjort oppmerksom på en sak ved...
 - a) hjelp av en oppmerksomhetstjeneste / abonnement, eller
 - b) å søke i tilgjengelige baser (f.eks. den elektroniske journalen), eller
 - c) å benytte referanser fra andre dokumenter hun har fått (ref 8B under)
4. Bestiller dokumentene til saken / begjærer innsyn

III. Forvaltningen

5. Mottar bestilling av dokumentene / begjæring om innsyn (ved Arkivet)
6. Tar stilling til bestillingen av dokumentene / innsynsbegjæringen
(ved Arkivet/Saksbehandler)
7. Effektuerer vedtak om innsyn ved
 - a) å sende melding om avslag (ved Arkivet/saksbehandler), eller
 - b) gjøre dokumentene tilgjengelig (Arkivet/saksbehandler) i...
 - i) original stand, eller
 - ii) maskert stand.

IV. Brukeren (den som krever innsyn)

- 8 A. Anker/følger opp/presiserer innsynsbegjæringen.
- 8 B. Bruker/prosesserer dokumentet

Det må understrekes at dette standardiserte bildet av saksbehandlingsprosedyren kun er ment å ha en foreløpig sorteringsfunksjon. Ambisjonen om å effektivisere offentlighetslovgivningen ved hjelp av teknologiske og organisatoriske tiltak har nettopp som forutsetning at en bør være åpen for at saksbehandlingsprosedyrer må kunne endres som et resultat av ny innsikt. I kapittel 4 vil jeg således i stor grad frigjøre meg fra de nåværende rutinene.

Den følgende problemoversikten har for så vidt en slagside ved at det primært er pressens og forvaltningens erfaringer som kommer til syne. Dette er et resultat av deltakelsen på det forutgående erfaringsseminaret. Det er grunn til å legge stor vekt på pressens rolle som bruker av offentlighetslovgivningen, og det er derfor god grunn til å finne fram til løsninger på de problemer som oppstår i relasjonen mellom pressen og den offentlige forvaltningen. Likevel er det et viktig poeng at offentlighetslovgivningen i prinsippet er til for alle. Ambisjonen må derfor være at enkeltpersoner, næringsdrivende, interesseorganisasjoner og andre også er målgrupper når en tenker effektivisering av denne lovgivningen. I kapittel 4 vil jeg ta mål av oss til å legge fram skisse til løsninger som går langt ut over pressens behov.

2.2 Forvaltningen journalfører

Både forvaltningen og den som krever innsyn har en interesse i at journaler blir ført i tråd med arkivforskriften og andre retningslinjer av betydning. For begge parter er det særlig aktuelt å stille bestemte kvalitetskrav. Journalen bør for det første være fullstendig. Dette innebærer at alt arkivverdig materiale skal journalføres. For den som begjærer innsyn har dette stor betydning for muligheten til å bli klar over eksistensen av saker og identifisere relevante sakspapirer. For forvaltningen er det av stor betydning for saksbehandling og ledelse at det finnes gode oversikter over dokumenter i saker som er til behandling.

Følgende konkrete problemstillinger ble særlig nevnt på erfaringsseminaret:

- a) I henhold til veiledning om forvaltningens bruk av elektronisk post fra AAD, skal meldinger som må regnes som offentlige saksdokumenter journalføres og arkiveres. Det kan imidlertid ofte være tvil om en epostmelding er å regne som offentlig saksdokument eller om det kun er tale om en privat meddelelse. Dette kan gjøre at meldingen ikke journalføres, f.eks. når meldingen både inneholder private meldinger og meldinger i en offentlig sak.
- b) Manglende praktisk tilrettelegging kan skape fare for at journalføring av slike meldinger ikke skjer i tråd med journalføringsreglene. Noe tilsvarende problemer gjelder bruk av fax.
- c) Journalføringen kan ofte være for knapp, dvs det gis ufullstendige opplysninger om innholdet. Dette kan medføre at det inngis begjæring om innsyn i flere dokumenter enn det ellers ville vært behov for.
- d) Etter offentlighetsloven skal enkelte dokumenter gjøres offentlige etter taushetsbelagt informasjon er gjort utilgjengelig. Ikke sjelden gjelder taushetsplikten personopplysninger. Dersom personnavn m.v. i slike tilfeller framgår av journalen vil det være vanskelig å anonymisere dokumentet i tråd med taushetspliktreglene.

Både forvaltningen og innsynsberettigede har interesse av at journalen til en hver tid er ajour. For de som har krav på innsyn er dette bl a viktig for å kunne følge opp løpende saker. For forvaltningen er det på lignende måte viktig å kunne gi svar på spørsmål i aktuelle saker, herunder å finne fram aktuelle dokumenter og vise til vedkommende saksbehandler.

- e) Det tar ofte tid før journalføring skjer.
- f) Epost som er adressert direkte til saksbehandler blir ofte sent journalført.

De problemer som på erfaringsseminaret som ble knyttet til forvaltningens journalføring gjaldt primært krav til fullstendige og oppdaterte journalopplysninger. De problemer som ble trukket fram inviterer særlig til en gjennomgang av rutiner og hjelpemidler for praktisk tilrettelegging for etterlevelse av gjeldende arkiverings- og journalføringsregler. For det første kan det være grunn til å gå igjennom rutinene for hver enkelt forsendelsesmåte (brevpost, epost, fax, telefon) som anvendes i kontakten mellom forvaltningen og brukerne, og spørre om det er prinsipielle forskjeller som begrunner

ulike krav til journal- og loggføring. I den grad en kommer fram til at ulike forsendelsesmåter prinsipielt sett kommer i samme stilling, blir det neste spørsmålet om det praktisk og teknologisk lar seg gjøre å etablere et felles opplegg for journalføring uavhengig av forsendelsesmåte. F.eks. kan det spørres om ikke automatiske logger for epost og fax kan danne grunnlag for generering av en journal som er integrert med elektroniske brevpostjournaler (jf særlig bokstavene e) og f)).

Det kan videre spørres om det bør utvikles hjelpemidler som gjør det obligatorisk å klassifisere ut- og innkomne epost som "i tjeneste" eller "privat" før posten kan lagres (jf a og b). Dersom en tar utgangspunkt i problemet under bokstav c) kan det på lignende måte stilles spørsmål om det bør anvendes edb-baserte journalføringssystemer som inneholder obligatoriske innskrivingsfelt, dvs slik at journalføring ikke kan ferdigstilles uten at visse sentrale opplysninger er registrert med gyldige verdier.

2.3 Tilrettelegging for innsyn og presentasjon av dokumenter

Etter at dokumenter er journalførte skal journalen og de journalførte dokumentene være tilgjengelig på en slik måte at det ikke innebærer et unødig arbeid eller på annen måte eksisterer praktiske hindringer dersom det begjæres innsyn. På bakgrunn av diskusjonen på erfaringsseminaret, er det på dette punktet særlig to problemstillinger som peker seg ut:

- g) Manglende klargjøring/tilrettelegging for innsyn i tilknytning til arkivering kan skape stor arbeidsbelastning når det senere kreves innsyn.
- h) Når journalen gjøres tilgjengelig for pressen i form av elektronisk journal e.l. kan det hevdes å være unødvendig å eksponere navn på personer som opptrer som privatpersoner. I enkelte tilfelle er det likevel nødvendig/interessant å gjøre slike personnavn tilgjengelige, f.eks. når en myndighetsperson opptrer privat i en offentlig sak.

Innsynsrettighetene i flg. offentlighetsloven følger en tredeling der enkelte dokumenter er ubetinget offentlige, dvs det eksisterer en plikt for forvaltningsorganet til å gi innsyn når det framsettes krav om dette. For andre dokumenter står forvaltningsorganet fritt, dvs de har tillatelse til å gi innsyn dersom de etter en konkret vurdering finner at dette er hensiktsmessig. Offentlighetsloven inneholder dessuten en "oppfordring" til å gi slikt innsyn, ved at det i § 2 tredje ledd er etablert en plikt til å vurdere "mer-offentlighet". For det tredje er det forbudt å gi innsyn i visse dokumenter, nemlig når innsyn vil innebære brudd med lovbestemt taushetsplikt (jf offl. § 5a). Hvorvidt et dokument som det kreves innsyn i tilhører den ene, andre eller tredje kategorien, blir normalt ikke klart før innsynsbejæringene blir behandlet. På erfaringsseminaret ble det reist spørsmål om muligheten for å forhåndsklassifisere dokumenter i tilknytning til journalføring/arkivering (jf bokstav g). Det er mange mulige modeller for slik klassifisering. Et poeng er en slik klassifisering ikke skal ha noen reell begrensende effekt på innsynet. En kan f.eks. tenke seg kun å forhåndsklassifisere de dokumenter som åpenbart er offentlige eller åpenbart er underlagt taushetsplikt. En slik praksis vil kunne

begrense behovet for saksbehandling når innsynsbegjæringer settes fram og gi en raskere tilgang til dokumentet. En annen mulighet er at et dokument klassifiseres som offentlig i journalen dersom innsyn er innvilget i en konkret sak. I praksis har ODIN-tjenesten og enkelte andre offentlige web-tjenester innført en form for forhåndsklassifisering. Flere av dokumenttypene som publiseres gjennom slike tjenester var tidligere bare tilgjengelige ved henvendelse til vedkommende forvaltningskontor (for eksempel statsrådenes taler og enkelte politikkdokumenter fra interne arbeidsutvalg m.v.). En annen ting er at det for slike dokumenter ikke er heftet tvil om at de er tilgjengelig for offentlig innsyn etter offentlighetsloven. En ordningen med forhåndsklassifisering må nettopp holde seg innenfor rammene av slike sikre vurderinger.

Det kan også være grunn til å se nærmere på rutiner for anonymisering av taushetspliktbelagte personopplysninger. For eksempel kan det være grunn til å vurdere systemløsninger som innebærer tilrettelegging for at navn (og identifiserende kjennetegn ellers) på personer som henvender seg til forvaltningen i egenskap av enkeltperson, ikke vises i den elektroniske journalen når denne anvendes i modus for eksterne brukere. For å få tilgang til personnavnet kan en i stedet tenke seg at den som begjærer innsyn må henvende seg til forvaltningsorganet direkte. Før fullt innsyn kan gis, må forvaltningsorganet så vurdere om det journalførte dokumentet inneholder taushetspliktbelagte opplysninger som kan røpes dersom personnavnet avdekkes (jf bokstav d og h). En slik ordning innebærer ikke at politikere og andre samfunnsstopper vil bli skjermet, men gjør at navn på alle privatpersoner som henvender seg til forvaltningen som sådanne, ikke blir tilgjengelige kun ved et tastetrykk.

2.4 Søk etter aktuelle saker

Offentlighetsloven krever at den som krever innsyn skal angi en bestemt sak som dokumentene er knyttet til. Journalen er et viktig redskap for å søke etter og bli klar over eksistensen av saker der det bør kreves innsyn i dokumenter. De kvalitetskrav som fremgår av problembeskrivelsen knyttet til journalføring (se 2.2, ovenfor), er derfor også viktig for journalens søkefunksjon. De problemer som skisseres i dette avsnittet gjelder spørsmål som imidlertid ikke direkte er knyttet til bruk av journalen, men der en videre utbygging av journaler kan ha betydning:

- i) Bestilling av begjæringer kan skje i flere steg fordi innsyn i ett dokument gir opphav til ønsker om innsyn i ytterligere dokumenter, f.eks. vedlegg.
- j) Det kan være vanskelig å bli klar over den kontekst en sak/dokument står i.
- k) Større innsynsmuligheter kan endre samhandlings- og kommunikasjonsmønstrene i forvaltningen, for eksempel slik at en unngår å skrive brev for å slippe oppmerksomhet.

Hva som oppfattes som én sak og hvilke og hvor mange saker en krever innsyn i, er bl.a. avhengig av hvilken oversikt og generell kjennskap den innsynsberettigede har til vedkommende saksområde. En generell strategi for å få vinne oversikt er å gjøre bruk av "metainformasjon", dvs "informasjon om informasjonen" (jf bokstavene i) og j)). Bedre oversikt og dermed forbedrede muligheter til å angi saker en ønsker innsyn i er bl.a.

avhengig av hvor mange typer metaopplysninger som knyttes til hver sak. Etter arkivforskriften er det obligatorisk å ha med opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, sender og/eller mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne, dateringen på dokumentet, arkivkode, ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte. Et spørsmål er om dette er hensiktsmessige opplysningstyper når oppgaven er å legge til rette for at folk utenfor forvaltningsorganet skal kunne danne seg en formening om saken er verd å kreve innsyn i eller ikke. Et annet spørsmål er hvilken adgang de som ønsker innsyn skal ha til å gjennomføre analyser og utvalg av den samlede mengden av eksisterende journalopplysninger. Bør det f.eks. være mulig å benytte journalsystemer slik at en kan søke seg fram til all post (epost og brevpost) som har vært sendt mellom en bestemt saksbehandler/avdeling og en bestemt person/organisasjon? Slike muligheter for å sammenstille journalopplysninger på flere ulike måter vil være av helt avgjørende betydning for folks mulighet til å spesifisere saker av politisk eller annen samfunnsmessig viktighet.

Faren for at bedre innsynsmuligheter kan øke risikoen for at enkelte aktører velger kommunikasjonsmønstre som ikke innebærer offentlig eksponering er reell nok (jf bokstav k). På den ene siden må en innse at det er vanskelig å unngå at folk som ikke ønsker offentlig oppmerksomhet benytter seg av kanaler som ikke dekkes av journalsystemer og offentlige arkiver (en kan ikke hindre at folk snakker fortrolig sammen). På den annen side er det et poeng av en ikke "legger til rette for" manglende etterlevelse av de journalførings- og arkiveringsplikter som er en forutsetning for effektiv bruk av innsynsrettighetene. Introduksjon av epost-teknologi uten at det praktisk og teknisk blir lagt til rette for rutiner som er i samsvar med gjeldende regelverk, kan lede til at epost brukes for å unngå offentlighet, og uten at slik unnvikelse resulterer i praktiske ulemper eller særlig risiko for å bli avslørt. Det er heller ikke uten videre forsvarlig å nøye seg med formaninger om å følge regler for journalføring m.v. dersom det samtidig er på det rene at kombinasjonen tidspress og påkrevet praktisk strev gjør det lite trolig at plikten vil bli etterlevet.

2.5 Begjæring om innsyn og mottak av begjæringen

Når de saker som det kreves innsyn i er identifiserte, vil den innsynsberettigede begjære tilhørende dokumenter utlevert. I en slik "bestilling" må de dokumenter det ønskes innsyn i angis på tilstrekkelig presis måte til at saksbehandleren i vedkommende forvaltningsorgan kan forstå hvilke dokumenter begjæringen gjelder. En begjæring kan også tenkes å inneholde krav/ønsker om å få tilgang til dokumentet på bestemte måter, for eksempel i fotokopi eller i maskinlesbar form på et bestemt filformat eller lignende. Slike spørsmål om hvorledes dokumentet skal gjøres tilgjengelig kommer jeg tilbake til under avsnitt 2.7 (nedenfor). På erfaringsseminaret ble de følgende problemstillinger knyttet til bestilling av dokumenter særlig trukket fram:

- l) Rutinene for behandling av begjæring om innsyn er ofte uoversiktlige, for eksempel slik at det kan være vanskelig å vite hvem det bør pures på.
- m) Arkivet skal ta stilling til om den er rette mottaker av begjæringen og sjekke at begjæringen inneholder de opplysninger som er nødvendig for å behandle søknaden.

- n) Det kan være vanskelig for arkivet å finne fram til en saksbehandler som saken skal oversendes til.
- o) Dersom bestillingen skjer i henhold til opplysninger i journaler m.v. vil kravet direkte gjelde dokumenter. Dersom det på uspesifisert måte kreves innsyn i dokumenter som er knyttet til bestemte saker, vil det være forvaltningsorganet som tar stilling til saksavgrensing og relevansvurdering. Dette innebærer en arbeidsbelastning for forvaltningsorganet og redusert kontroll over innsynet for den enkelte.
- p) Bestillingen bør inneholde alle de opplysninger som er nødvendige for å behandle innsynsbegjæringen og gjennomføre innsynet.

Når det gjelder problemer med å skaffe oversikt over forvaltningsorganets interne saksbehandling m.v. (bokstavene l til n), er dette et mer generelt problem som jeg kommer tilbake til i avsnitt 2.6 (nedenfor).

De problemstillinger som indikeres i bokstavene o og p (jf også bokstav m) kan sies å gjelde "arbeidsdelingen" mellom den som begjærer innsyn og saksbehandler. Offentlighetsloven krever at den som begjærer innsyn skal kunne angi "en bestemt sak", og det skal da vurderes om alle dokumenter i vedkommende sak skal være gjenstand for innsyn. Problemene med å identifisere dokumenter som hører til en sak, er delvis knyttet til en bestemt oppfatning om hva en "sak" er. Dersom jeg ser "sak" som en formell avgrensing, dvs som viser til den klassifisering som skjer ved påsetting av saksnummer eller lignende, gir det seg selv hvilke dokumenter som hører til saken. Dersom slik formell klassifikasjon er mangelfull eller saken blir angitt på upresise måter, oppstår det derimot en uklarhet som kan kreve arbeidsinnsats fra forvaltningsorganets side.

Det er flere mulige måter å redusere uklarhet i saksavgrensingen på. For det første er det muligens et behov for å innskjerpe påføring av saksnummer og andre kjennetegn for å angi saklige sammenhenger mellom dokumenter, jf avsnitt 2.4 om metaopplysninger (ovenfor). For det andre kan en legge bedre til rette for at det i begjæringer om innsyn blir angitt de tilstrekkelige identifiserende kjennetegn på dokumenter. Allmenn on-line tilgang til elektronisk journal med tilstrekkelig metaopplysninger er et mulig virkemiddel. Et annet mulig tiltak er skjemaer for begjæring av innsyn som blir gjort tilgjengelig i tilknytning til den elektroniske journalen. Slike skjemaer bør inneholde obligatoriske krav til utfylling av opplysningstyper som er tilgjengelige i journalen. I så tilfelle vil det for eksempel være et vilkår for at (elektronisk) begjæring kan skje, at det er angitt et saksnummer (som den som begjærer innsyn henter fra journalen). Slike framgangsmåter må klart framstå som et tilbud, og må verken formelt eller reellt innebære at det blir vanskeligere å framsette innsynsbegjæringer på "tradisjonell" måte.

Selv om presisjonen i begjæringene om innsyn blir forbedret, for eksempel ved at det alltid blir lagt et saksnummer til grunn for angivelsen av det ønskede innsynet, vil det likevel kunne oppstå situasjoner som innebærer uønsket merbelastning for forvaltningsorganet. Anvendelse av "sak" forstått som dokumenter med et bestemt saksnummer, kan innebære at begjæringer om innsyn kan bli unødvendig vide. Interessen for den som ber om innsyn kan knytte seg til et lite antall av den samlede mengde dokumenter i saken. Forvaltningsorganet må vurdere hvert dokument i forhold

til regler om taushetsplikt, og må i tillegg vurdere om dokumenter ikke *bør* være offentlige. Med vide (men presise) angivelser av saker, vil m.a.o. mengden av dokumenter som skal vurderes i forhold til offentlighetslovens bestemmelser bli unødvendig stor og arbeidsbelastningen for forvaltningsorganet tilsvarende.

Det kan synes vanskelig å kombinere ønsket om at begjæringer om innsyn både skal være så dekkende og avgrenset at forvaltningsorganet slipper å utføre arbeidsoppgaver som i ettertid kan vise seg å være unødvendige. Problemet kan synes å være knyttet til begrepet "sak". "Sak" kan hevdes å være en for upresis og omfattende angivelse av materiale som kan være gjenstand for innsyn. Et alternativ kan være å legge til rette for at de som begjærer innsyn skal angi bestemte *dokumenter*. Selv med utmerkede journalføringsrutiner og lett tilgang til journaler og andre metaopplysninger, vil en slik ordning imidlertid gi fare for økende problemer med å finne fram til relevante innsynsobjekter. Retten til å angi en sak, gjerne på omtrentlige måter, er av særlig stor betydning for enkeltpersoner som ikke har et profesjonelt forhold til forvaltningens virksomhet og informasjonsbehandling. Retten til kun å angi en "sak" innebærer en rett til å gjøre seg nytte av forvaltningstjenestemennenes kunnskaper om forvaltningsorganets virksomhet. I retten til å angi en sak ligger det implisitt en rett til veiledning om forhold som er relevante for den nærmere avgrensingen av innsynet. Dersom innsynsretten også skal være en reell rett for andre enn profesjonelle brukere i pressen m.v. er det derfor viktig å kunne beholde retten til slik upresis angivelse av det ønskede innsynet.

Selv om en ikke endrer den rettslige reguleringen som sier at det er tilstrekkelig at det oppgis en sak, er det mulig å legge til rette for at en vesentlig del av innsynsbegjæringene vil komme til å gjelde "dokumenter" og m.a.o. utgjøre presise og vel avgrensede forespørsler. For å få dette til er det bl.a. nødvendig å styrke analysemuligheter av opplysningene i journaler for på den måten å sette så mange brukere som mulig i stand til presist å angi dokumenter. Hvilke opplysningstyper og funksjoner et journalsystem gir tilgang til, og hvor brukervennlig slike systemer er, vil være avgjørende for hvorvidt en slik strategi vil bli vellykket eller ikke.

2.6 Saksbehandler tar stilling til innsynsbegjæringen

De følgende problempunktene gjelder saksbehandlingen av innsynsbegjæringene, dvs forvaltningsorganets praktisering av de av offentlighetslovens bestemmelser som er avgjørende for om innsyn skal gis og for å ta stilling til omfanget av dette innsynet. For slike enkeltavgjørelser har offentlighetsloven egne saksbehandlingsregler (se §§ 8 og 9), særlig vedrørende klage på avslag om innsyn. De følgende problemstillingene ble spesielt nevnt på erfaringsseminaret:

- q) Enkelte saksbehandlere kan for lite om offentlighetsloven noe som kan gjøre praksis forsiktig og restriktiv.
- r) Det kan være for lett å unnta fra offentlighet i tilfelle der det er anledning til å gi innsyn (mer-innsyn). Saksbehandler føler ikke tilstrekkelig forpliktelse til å vurdere spørsmålet, jf offl. § 2 tredje ledd.

- s) Det kan være vanskelig å følge behandlingen av innsynssaken. Dette skaper uvisshet for den som har satt fram begjæringen og kan lede til ekstra arbeid for saksbehandlere som må svare på spørsmål og purringer i saken.
- t) Enkelte saksbehandlere har manglende forståelse for og kunnskaper om offentlighetsloven.
- u) Forvaltningsorganer kan praktisere offentlighetsloven forskjellig.
- v) De forvaltningsorganer som er mest åpne får flest innsynsbegjæringer og derfor størst arbeidsbelastning. Mangel på innsyn kan derfor se ut til å lønne seg.

De fleste spørsmål knyttet til punktene q til v kan sies å gjelde saksbehandlernes kompetanse, tilgang til kunnskap og holdninger til spørsmål om offentlighet og innsyn. Teknologisk baserte tiltak kan vanskelig ha direkte innvirkning på saksbehandlers holdninger. Når det imidlertid gjelder kunnskap er det gode muligheter for å iverksette tiltak som legger til rette for en forsvarlig rettsanvendelse og som generelt gir kunnskap om offentlighetsloven. En nærliggende mulighet i så måte er å utvikle et beslutningsstøttesystem for avgjørelser etter offentlighetsloven, eventuelt kombinert med å gjøre relevante regeltekster, avgjørelser og uttalelser tilgjengelige i tilknytning til systemet.

Offentlighetsloven er i stor grad vurderingspreget, noe som gjør det vanskelig å utforme beslutningssystemer som kan brukes til å treffe avgjørelser vedrørende offentlig innsyn på mer eller mindre automatisk måte. Det er imidlertid grunn til å tro at det vil være fullt mulig å utforme et datamaskinsystem for å *legge til rette for* en forsvarlig praktisering av loven med tilhørende forskrifter (beslutningsstøttesystem). Et slikt system må for det første inneholde en fastlegging av saksbehandlingsprosedyrer, jf figuren i innledningen av dette kapittelet. I tillegg må et slikt system inneholde en tydeliggjøring av de vilkår som skal prøves, samt en typisk/anbefalt rekkefølge for denne prøvingen av vilkår. Innenfor de nevnte prosedyrene og vilkårsstrukturene bør en legge til rette for direkte bruk av de autentiske lov- og forskriftstekstene. En enkel form for tilrettelegging vil være å etablere "pekere" mellom den formaliserte modellen i systemet og regeltekstene. I tillegg er det nærliggende å innarbeide pekere som følger klare henvisninger i lov- og forskriftstekstene til andre steder i disse regeltekstene ("formelle pekere"). En annen form vil være å knytte kommentarer/rettsinformasjon til enkelte problematiske begreper eller vurderingstemaer, for eksempel slik at det knyttes veiledende kommentarer til "dokument [...] for sin interne saksforberedelse" i § 5. En annen strategi som kan supplere slike kommentarer, er å knytte relevante rettsavgjørelser (f.eks. i sammendrag) og uttalelser fra Sivilombudsmannen og Justisdepartementets lovavdeling til utvalgte bestemmelser, begreper eller vurderingstemaer. Det bør også kunne være mulig å knytte presedens- eller erfaringsregistre til presentasjonen av regeltekstene i systemet.

Det er grunn til å anta at saksbehandlere og de som begjærer innsyn i utgangspunktet har likeartede behov for å vinne kunnskap om offentlighetslovens bestemmelser m.v. Samtidig er det klart at det er viktige forskjeller i brukssituasjon og interesser. Dette kan gjøre det vanskelig å utforme ett beslutningsstøttesystem som skal brukes av de innsynsberettigede og saksbehandlere i fellesskap. Det kan derfor være grunn til å vurdere en løsning der det lages flere versjoner over en felles lest eller ett system som kan

brukes i ulike modi. En mulighet er for eksempel at statsforvaltningen v/Justisdepartementet har ett system som primært er beregnet for saksbehandlere og med egne presedensregistre og uttalelser fra Lovavdelingen knyttet til systemet når det brukes i "saksbehandlermodus". På tilsvarende måte kan presseorganisasjonene vedlikeholde en versjon som bygger på samme grunnversjon, men som pressen i stor grad preger gjennom de tillegg de selv utarbeider, for eksempel ved å knytte til et eget erfaringsarkiv. Begge versjoner av systemet (pressens, forvaltningens) kunne være åpent for bruk av allmennheten, for eksempel ved at de ble gjort gratis tilgjengelig på nettet. Dette ville gi allmennheten en valgfrihet mht rettslige vektlegginger, erfaringer m.v.

2.7 Arkivet/saksbehandler gjør dokumenter tilgjengelig

Etter offentlighetsloven § 8 er det forvaltningsorganet som bestemmer på hvilken måte dokumentet skal gjøres kjent for den innsynsberettigede. Kravet er imidlertid at dette må skje på en måte som tilfredsstillende kravet til forsvarlig saksbehandling. Arbeidet med å gjøre dokumenter tilgjengelig for innsyn er krevende fordi det kan være aktuelt å framstille nye eksemplarer av dokumentet (f.eks. fotokopier), og fordi enkelte dokumenter må bearbeides for å fjerne taushetsbelagt informasjon før innsyn kan gis, jf § 5a annet ledd. På erfaringsseminaret framkom særlig de følgende problemene knyttet til oppgaven å gjøre dokumentene kjent for innsynsberettigede:

- w) Det kan være arbeidskrevende å fjerne taushetsbelagte opplysninger før innsyn gis. Herunder kan det være tvil mht når et dokument er tilstrekkelig anonymisert.
- x) Det er en fare for at for mye informasjon fjernes fordi det er enklere å fjerne all personinformasjon enn det som vurderes til å være taushetsbelagt.
- y) Den som begjærer innsynet kan ønske egne kopier av dokumenter, noe som kan være arbeidskrevende for forvaltningsorganet.

Det første problemet er knyttet til den gjennomgang og bearbeiding av originaldokumentet som er nødvendig for å etterleve lovbestemt taushetsplikt. Dette er i utgangspunktet en oppgave som krever konkret vurdering og kan ikke være gjenstand for automatisert behandling. Samtidig er det mulig å angi enkelte rutiner og råd om praktiske framgangsmåter, noe som også kan innbefatte maskinelle rutiner. I forhold til etterlevelse av lovbestemt taushetsplikt er det for eksempel nærliggende å angi ulike typer identifiserende kjennetegn (navn, fødselsnummer, virksomhetsnummer, gateadresser, brevpostadresser, epostadresser, web-adresser m.v.). I denne sammenheng kan det utvikles automatiske søkefunksjoner som kan forenkle arbeidet med å finne forekomster av slike kjennetegn. I tillegg kan det være grunn til å angi noen rutiner som bør følges ved slik gjennomgang av dokumenter. Dette kan med fordel være del av det beslutningsstøttesystem som ble antydnet i forrige avsnitt. En mulighet kan være at arkivpersonale utfører søk i henhold til identifiserende kjennetegn, og at en juridisk saksbehandler e.l. foretar en kontroll og en helhetsvurdering av den anonymisering som er utført, bl.a. med tanke på unngå at det bearbejdede dokumentet framstår som "åpenbart misvisende", jf § 5a, annet ledd.

Når et dokument er klargjort for innsyn, blir spørsmålet hvorledes dette skal skje. I de fleste tilfelle innebærer innsynet at den innsynsberettigede får en fotokopi av dokumentet. Dette kan innebære et betydelig praktisk arbeid. Særlig kan det være et problem at det kommer inn flere innsynsbegjæringer vedrørende samme dokument, men uten at henvendelsene kan behandles under ett. I så fall må de samme arbeidsoppgavene repeteres for hver henvendelse. Det er flere muligheter for å lempe på den arbeidsbelastning som på denne måten rammer forvaltningsorganet. Så å si alle saksdokumenter som vedkommende forvaltningsorganet selv utferdiger foreligger i maskinlesbar form hos vedkommende organ. Dette vil i stigende grad også være tilfellet for dokumenter som kommer inn til forvaltningsorganet, som for eksempel vedheng til epost. Etter dagens lovgivning har den enkelte ikke krav på digital kopi av offentlige saksdokumenter. På den annen side har forvaltningsorganet anledning til å gi slik kopi. Praktisering av innsyn ved hjelp av digitale kopier som distribueres over nettet vil både flytte det tilknyttede administrative arbeidet og innsatsen av nødvendig materiell (papir, toner) fra forvaltningsorganet til den innsynsberettigede. Dette vil innebære en vesentlig lettelse for forvaltningsorganet, samtidig som utgiftene for den enkelte innsynsberettigede normalt vil være meget begrensede og dermed akseptable. For dokumenter som i utgangspunktet ikke foreligger i maskinlesbar form hos forvaltningsorganet, kan en tenke seg rutiner som innebærer at alle dokumenter som det faktisk blir gitt innsyn i, blir gjenstand for skanning for på den måten lettere å kunne framstille nye digitale kopier i tilfellet av nye henvendelser. Forvaltningsorganet vil ikke alltid kunne gi innsyn ved å gjøre digitale kopier tilgjengelige, for eksempel fordi den innsynsberettigede ikke har tilgang til eller behersker det utstyret som er påkrevet. I slike tilfelle kan det imidlertid legges opp til rutiner som for eksempel sikrer at det rutinemessig produseres ekstra papirkopier av bestemte typer dokumenter som det erfaringsmessig ofte framsettes krav om innsyn i (f.eks. høringsuttalelser).

2.8 Klager/følger opp/presiserer innsynsbegjæringen

Offentlighetslovens § 9 har egne regler om klage når forvaltningsorganet avslår en begjæring om innsyn etter § 2 annet ledd. I tilknytning til den første avgjørelsen kan det også være at den som har begjært innsyn retter spørsmål til forvaltningsorganet for å avklare om han bør begjære innsyn på nytt (f.eks. angi en annen sak, eller angi saken på annen måte). Det kan også være at forvaltningsorganet får spørsmål om hvorfor innsynet blir gjennomført på bestemte måter (anonymisering, ikke tilgang til (digitale) kopier m.v.). På erfaringsseminaret framkom særlig de følgende spørsmål i tilknytning til klage/oppfølging av avgjørelse om innsyn:

- æ) Når innsyn er gitt vil det bli rettet oppfølgende spørsmål til dokumentene, noe som kan innebære en arbeidsbelastning for forvaltningsorganet.
- ø) Den som får avslag på innsynsbegjæringen vil klage saken inn for overordnet myndighet. Dette kan være en tidkrevende prosess for forvaltningen og innebære uheldige forsinkelser for den som begjærer innsynet. Det er derfor viktig at første avgjørelse er så riktig og vel begrunnet som mulig.

- å) Muligheten for å praktisere meroffentlighet vil gjøre at det ofte framstår som en god mulighet å klage fordi vurderingen er skjønnspreget.

De problemer som her er formulert henger i stor grad sammen med spørsmål som direkte er knyttet til behandlingen av innsynsbejæringen, jf avsnitt 2.6 (ovenfor). Et beslutningsstøttesystem som tidligere skissert, vil med fordel kunne inneholde rutiner for begrunnelse av innsynsavgjørelser. Det er trolig lite å hente på å introdusere standard begrunnelsestekster. Det vil snarere være viktig å legge til rette for gode individuelle begrunnelser. Et mulig bidrag for å få til dette kan være å gjøre utfylling av begrunnelse og angivelse av hjemmel obligatorisk ved bruk av beslutningsstøttesystemet, dvs slik at saken ikke kan avsluttes uten at det er inngitt gyldige verdier i feltene for henholdsvis begrunnelse og hjemmel. På lignende måte kan det være obligatorisk å angi begrunnelse for utelatelse av enkeltopplysninger i henhold til lovbestemt taushetsplikt (i dokumenter som det for øvrig gis offentlig innsyn i, jf offl. § 5a annet ledd).

2.9 Den innsynsberettigede bruker/prosesserer dokumentet og inngir eventuelt ny innsynsbejæring

Forvaltningsorganet har liten mulighet for å ha kontroll med den videre behandlingen av de kopier som er gitt av offentlige saksdokumenter. Under erfaringskonferansen ble dette framhevet som en mulig årsak til at innsyn ikke blir gitt:

- μ) Forvaltningsorganet har ikke opphavsrett til dokumentet og dermed ingen bestemmelsesrett over senere bruk, f.eks. privat publisering på internettside. Dette kan være en grunn til ikke å gi innsyn.

Dersom unnløstelse av å gjøre dokumenter offentlig med den begrunnelse som er angitt under μ) skal være lovlig, er forutsetningen at forvaltningsorganet står fritt mht om de vil gi innsyn eller ikke, jf §§ 5 og 6. Situasjonen kan for eksempel oppstå fordi forvaltningsorganenes saksdokumenter mangler opphavsrettslig vern, jf åndsverkloven § 9. I dette notatet er det ikke det rettslige rammeverket som står til diskusjon, men mulige praktisk-teknologiske grep for å bedre praktiseringen av den eksisterende offentlighetslovgivningen. Innenfor den någjeldende lovgivningen kan en imidlertid spørre i hvilken grad forvaltningsorganet bør kunne stille vilkår for å praktisere mer-offentlighet, dvs gi et betinget offentlig innsyn der det ikke eksisterer noen rettsplikt til å gi innsyn. Et eksempel kan være at den person som bejærer innsyn ønsker å få tilgang til en digital kopi for derved lettere å kunne publisere dokumentet på websidene til en interesseorganisasjon. Forvaltningsorganet på sin side er motvillig til å bidra til slik publisering med mindre de er sikret at dokumentet blir oppdatert i tilfelle senere endringer og/eller andre relevante hendelser som har betydning for forståelsen av dokumentet. Hvorvidt og i hvilket omfang slike vilkår kan og bør aksepteres avhenger bl.a. av en vurdering av hensynene bak offentlighets- og ytringsfrihetsprinsippene, noe det ikke er anledning til i denne oversikten. I utgangspunktet er det imidlertid grunn til å anta at det bare i meget beskjeden grad kan være anledning til å stille slike vilkår.

En annen mulighet som er i slekt med muligheten for å stille vilkår, er å inkorporere små programfiler i digitale kopier av de dokumenter det gis innsyn i. Små datamaskinprogrammer som følger de digitale kopiene av offentlige dokumenter kan generere varsler til forvaltningsorganet om web-adresser eller lignende der dokumentet blir offentliggjort. Slike varsler vil for eksempel kunne genereres etter en viss tid eller på grunn av konkrete hendelser (at dokumentet er endret, er aksessert av et antall personer, finnes på bestemte web-adresser m.v.) Enkelte av disse mulighetene kan være uakseptable fordi det kan innebære en utillatelig overvåkning av hvorledes de innsynsberettigede anvender dokumentene videre. Andre slike muligheter vil imidlertid trolig kunne aksepteres, for eksempel dersom det er basert på et reelt samtykke fra den innsynsberettigede. Slike teknikker kan gjøre det mulig for forvaltningsorganet å ha en viss oversikt over de mulige problemer og utfordringer som innsynet skaper, og setter samtidig organet i stand til å forholde seg til politiske og/eller faglige effekter. Dermed kan forvaltningsorganet ha mulighet til å oppdage at et offentlig saksdokument som er publisert av en privat aktør er foreldet, og kan på dette grunnlaget ta initiativ til å tilby oppdatering eller supplering av dokumentet.

3 Videre diskusjon og utvikling av perspektiver på IKT, offentlighetsprinsippet og offentlig innsyn

3.1 Innledning

Problembeskrivelsene i kapittel 2 danner basis for den videre diskusjonen i dette notatet av muligheten for å legge til rette for mere effektive innsynsordninger. Problemene er knyttet til dagens prosedyrer for realisering av innsynsrettigheter, mens flere av de skisserte forslagene til tiltak peker ut over en tradisjonell tilnærming. I dette kapitlet prøver jeg å bringe både problem- og løsningsbeskrivelsene ett skritt videre. Målsettingen her er primært å beskrive innsynsproblemer i lys av teknologiske muligheter. Enkelte slike muligheter er allerede nevnt i kapittel 2 og ytterligere muligheter vil jeg komme tilbake til i kapittel 4. Alle forslag til tiltak er ikke nødvendigvis svar på alvorlige problemer. Også problemstillinger av mindre praktisk betydning kan være hensiktsmessige å ta opp når nye forståelser og løsninger skal utvikles. I tillegg til problembeskrivelser vil jeg i dette kapitlet også formulere enkelte anbefalinger for de løsninger som kan/bør være aktuelle for å effektivisere praktiseringen av offentlighetslovgivningen. Viktige anbefalinger er plassert i avsnitt som er merket ♦.

3.2 Hvem er brukerne av offentlighetslovgivningen?

Det jeg i det følgende betegner "offentlighetslovgivningen" er lovregler som gir *enhver* person innsyn i og tilgang til fortegnelser, dokumenter, databaseopplysninger og møter i beslutningsorganer. Et perspektiv på effektivisering av slik lovgivning kan være at flest mulig mennesker bør se på krav om offentlig innsyn som aktuelt, mulig, ønskelig og nyttig for ham eller henne. Det kan imidlertid ikke uten videre være noen målsetting at flest mulig benytter seg av sine innsynsrettigheter så ofte som mulig. Offentlig innsyn er primært begrunnet i demokratihensyn. Demokratihensynene tilsier at innsynet skal fylle enkelte konkrete funksjoner. Her vil jeg nøye oss med å trekke fram to sentrale funksjoner, nemlig

- ✓ kontrollfunksjonen og
- ✓ læringsfunksjonen.

Kontrollfunksjonen gjelder enhver borgers mulighet til å kontrollere offentlig myndighetsutøvelse. Kontrollen kan for eksempel gjelde spørsmålet om myndighet utøves på en ulovlig eller urimelig måte, men kan også ta sikte på å bli klar over eksistensen av beslutningsprosesser og konkrete saker, for på den måten å kunne påvirke beslutningene. Læringsfunksjonen er basert på forutsetningen om at demokratiske samfunn krever en befolkning med høyt kunnskapsnivå innen emner av samfunnsmessig betydning. Blant annet kreves kunnskap om hvorledes offentlige myndigheter og serviceinstitusjoner er organisert, hvilke arbeidsoppgaver de har, hvorledes de arbeider,

innen hvilke ressursmessige rammer de opererer m.v. Innsynsbestemmelsene kan ha en læringsfunksjon i tilknytning til organisert undervisning, men læringsfunksjonen er her ikke spesielt knyttet til det formelle utdanningsapparatet. Like aktuelt er læring gjennom alminnelig praksis som medlem av samfunnet, dvs læring som er foranlediget av deltagelse i beslutningsprosesser på ulike nivå og innen ulike sektorer i samfunnet, aktuelle begivenheter og konkrete utfordringer og som skaper interesse for å vinne mer kunnskap innen vedkommende felt.

- ◆ Framtidige innsynsordninger bør legge til rette for like innsynsmuligheter for enhver, og særlig legge til rette for at innsynet kan understøtte kontroll- og læringsfunksjoner.

I utsagnet (ovenfor) om like innsynsmuligheter for alle, ligger bl.a en grunnleggende skepsis mot å stille noen grupper i en særstilling når det gjelder den praktiske tilrettelegging for innsyn som tilbys. Således er ordninger med tilgang til elektroniske journaler bare for presseredaksjoner (og ikke for folk flest) i konflikt med et standpunkt om så vel formell som reell likebehandling av enhver som ønsker innsyn.

3.3 Innsynsrettigheter sett i sammenheng

Innsynsrettigheter følger av flere forskjellige lover. Begrunnelsen for innsyn, omfanget av innsynet m.v. er styrt av ulike typer hensyn. Bestemmelsene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven er for eksempel primært motivert ut i fra demokratihensyn, mens innsynet for enhver i generelle opplysninger vedrørende persondatabehandlinger i første rekke er begrunnet ut i fra hensynet til personvern. Det forhold at ulike innsynsordninger har selvstendige lovgrunnlag og begrunnelser, bør imidlertid ikke føre til at ordningene ses isolert ved gjennomføring av og tilrettelegging for innsynet. I den grad det er mulig å finne fram til felles eller likeartede ordninger uavhengig av hvilken type allment innsyn det dreier seg om, kan dette både gjøre det lettere å kreve innsyn og mindre byrdefullt for forvaltningen å gi innsyn. En slik tilnærming kan også medføre at sammenhenger mellom ulike innsynsordninger gir synergieffekter som reelt sett gir mer/dypere kunnskap uten at det formelle regelverket endres.

- ◆ Framtidige innsynsordninger bør legge til rette for at ulike typer innsyn for "enhver" bør kunne kreves på felles eller likeartede måter. Dette gjelder innsynsrettigheter etter offentlighetsloven, personopplysningsloven, kommuneloven og i henhold til særlovgivning som for eksempel bestemmelsene om innsyn for "enhver" i lov om enhetsregisteret § 22 annet ledd.⁴

Tradisjonelt har dokumentoffentlighet og møteoffentlighet utgjort to hovedkategorier. I kommunale og fylkeskommunale organer er hovedregelen at vedtakene treffes i møter og at slike møter skal holdes for åpne dører. Møtene skal dessuten gjøres kjent på forhånd og offentlige dokumenter til de saker som skal behandles i møtet skal gjøres tilgjengelige.⁵ I slike tilfelle er det en intim sammenheng mellom møteoffentlighet og dokumentoffentlighet. IKT gjør det mulig å gi offentlige tilgang til hendelsene i

⁴ Lov av 3. juni 1994 nr 15.

⁵ Se kommuneloven §§30 – 32.

besluttende politiske organer på nye måter. I midten av 1990-årene ble det således innført en prøveordning med overføring av lyd fra Stortingets møter. Slik kringkasting gjør det mulig å følge møter uavhengig av avstand, men representerer likevel på flere måter en primitiv ordning. Særlig er det mangelfullt at en er avhengig av å lytte til innleggene til den tid innleggene skjer. For det første vil dette gjøre det umulig for mange å finne tid til å følge sendingen. Like viktig er imidlertid at de aktuelle saksdokumenter vanskelig kan ses i sammenheng med uttalelser m.v. i møtet om samme saker. Arkivloven inneholder et vidt dokumentbegrep der også lyd- og billedokument bl.a. er omfattet.⁶ Tilgjengelig teknologi gjør det nærliggende å behandle, systematisere og presentere skriftdokumenter og lyd- og billedokumenter på likeartet måte. Slik kan dokumentoffentlighet og møteoffentlighet presenteres innen samme ramme. Dette vil trolig både øke interessen for innleggene på møtene og for de tilhørende dokumentene.

- ◆ Framtidige innsynsordninger bør legge til rette for å synliggjøre saklige sammenhenger uavhengig av hvilken mediatype et dokument representerer (dvs om det dreier seg om et lyd- og billedokument, et skriftdokument, eller annet). Sammendragsinformasjon om dokumentet bør være søkbart uavhengig av hva dokumenttype. Journaler bør likeledes kunne inneholde felles dokumentoversikter knyttet til saker uavhengig av dokumenttype.

3.4 Hvorledes bør det gis innsyn?

Det kan være betydelig arbeid knyttet til det å gi offentlig tilgang til dokumenter. Distribusjon av elektroniske dokumenter gjør det mulig å flytte de praktiske oppgavene over på mottaker. Den vanlige måten å gjøre dette på er å legge til rette for nedlasting av standard filformater over nettet. Dette er trolig tilfredsstillende for mange nettbrukere, men bedrer ikke tilgang for andre som ikke gjør bruk av disse hjelpemidlene. For å dekke alle behov bør det være mulig å motta kopier av dokumenter på allment tilgjengelige utleveringssteder, for eksempel fra folkebibliotek, kommunehus, offentlig servicekontor eller lignende. Dette vil også gjøre det mulig å mangfoldiggjøre offentlige saksdokumenter desentralt med den kvalitet og det utseende som en ønsker, jfr straks nedenfor.

Etter offentlighetsloven er det opp til det enkelte forvaltningsorgan å avgjøre på hvilken måte et saksdokument skal gjøres kjent. Avgjørelsen treffes innenfor rammene av det som regnes som forsvarlig saksbehandling. Verken offentlighetsloven eller personopplysningsloven gir den enkelte krav på digitale kopier av de dokumenter det gis innsyn i. På den annen side er det heller ikke noe til hinder for at forvaltningen kan velge å gi fra seg en digital kopi i stedet for et papireksempplar av dokumentet. I følge offentlighetsloven er det også adgang til kun å gi *avskrift* av dokumenter, d.v.s. innsynet kan gis på en slik måte at den innsynsberettigedes eksemplar ikke framstår som en

⁶ I arkivlovens § 2 a er "dokument" definert som "medium som lagrar informasjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring." Regjeringen foreslår i sitt forslag til endringer i offentlighetsloven (Justisdepartementet, Snr 99/1568) at det innføres et teknologiavhengig dokumentbegrep i offentlighetsloven og forvaltningsloven, som er i tråd med dokumentbegrepet i arkivloven.

original. Sett fra forvaltningens side er det særlig tre fordeler knyttet til det å gi digitale kopier:

- 1) Det praktiske arbeidet knyttet til den praktiske gjennomføringen av innsynet kan reduseres betraktelig fordi meget arbeid skyves over på den som mottar filen og som (eventuelt) ønsker å mangfoldiggjøre dokumentet på papir.
- 2) Kostnadene knyttet til forvaltningens gjennomføring av innsynet reduseres både fordi arbeidskostnader reduseres og fordi utgifter til kopiering m.v. elimineres.
- 3) Digitale kopier gjør det mulig å gi "publikumskopiene" et annet utseende enn originaldokumentene.

Det siste punktet (3) kan være viktig for den videre bruken av dokumentene, særlig i tilknytning til private aktørers eventuelle publisering av offentlige saksdokumenter som det er gitt innsyn i. Av hensyn til spørsmål om dokumentenes integritet (og dermed kvalitet) samt spørsmålet om tilstrekkelig oppdatering av saksdokumenter som kan foreligge i flere versjoner, kan det være ønskelig å synliggjøre om det er et offentlig organ eller en privat aktør som gjør saksdokumentet tilgjengelig. Ved privat publisering av offentlige saksdokumenter som skjer på grunnlag av papirkopier, vil skanningen lett kunne lede fram til kopier som er identiske med originalene. Det vil da ikke kunne være vanskelig å se forskjell et offentlig saksdokument som forvaltningen har publisert og et offentlig saksdokument som en privat aktør har gjort tilgjengelig.

Sett fra de innsynsberettigtes side har digitale kopier den åpenbare fordel at de er langt mer anvendelige for videre bruk. Særlig gjelder dette muligheten for å etablere egne samlinger av lett søkbare offentlige saksdokumenter innen spesielle saksområder, og de forenklede mulighetene for videre bruk av teksten i saksdokumentene (i form av sitater, pekere mellom egne dokumenter og offentlige saksdokumenter m.v.). På den annen side vil digitale kopier kunne innebære en økt kostnad for mottakeren. Dette kan sies å være i strid med det gratisprinsippet som for øvrig er lagt til grunn for offentlighetslovgivningen. Dersom vi ser bort i fra enkelte store presseredaksjoner som er storbrukere av offentlighets-lovgivningen, dreier det seg imidlertid om ytterst små utgifter for den enkelte.

- ◆ Innsyn bør praktiseres slik at det legges til rette for overføring av digitale kopier til den innsynsberettigede. Slike kopier bør fortrinnsvis ha en formatering/formgivning som viser at eksemplaret er en "bekreftet kopi" fra vedkommende forvaltningsorgan.

3.5 Hvor bør det gis innsyn?

Utgangspunktet etter nåværende innsynslovgivning er at innsynet skjer hos den som gir innsynet, eventuelt hos dennes representant. Indirekte forutsetter offl. § 8 at innsynet gjennomføres på forvaltningsorganets kontor. Generelle opplysninger i henhold til personopplysningsloven skal gjøres tilgjengelig hos behandlingsansvarlige (gjørne et sentralt forvaltningsorgan) eller hos et lokalkontor, datasentral som utfører oppdrag for forvaltningsorganet e.l.). Enkelte lovbestemmelser gir m.a.o. anvisning på bestemte alternative steder der den enkelte kan kreve innsyn (personopplysningsloven), mens det i

andre tilfelle kun implisitt er forutsatt hvor innsyn skal skje (offentlighetsloven). I siste tilfellet eksisterer det en viss grad av frihet m.h.t. valg av sted.

Innsyn ved hjelp av digitale kopier som gjøres tilgjengelig over nettet (eller per diskett, CD-rom e.l.) innebærer at innsynet skjer der den innsynsberettigede selv befinner seg, f.eks. på dennes kontor- eller privatadresse. For at slikt "digitalt innsyn" skal kunne gjennomføres uten at det legges opp til forskjellsbehandling avhengig av tilgang til teknologisk utrustning hos den innsynsberettigede, bør det legges til rette for at innsyn alltid skal kunne gjennomføres per brevpost eller ved at dokumentene gjøres tilgjengelige på andre steder enn på forvaltningskontoret. Det bør vurderes om ikke rutinene for innsyn etter offentlighetsloven bør legges slik opp at innsyn kan skje på et samarbeidende forvaltningskontor eller lignende. Poenget med slike utleveringsordninger er at enkelte offentlige kontorer kan settes i stand til å gi nødvendig veiledning i tilknytning til det dokumentet der gis innsyn i. Innsyn bør for eksempel kunne skje på offentlige servicekontorer. Det bør i tillegg vurderes om ikke andre samfunnsinstitusjoner med god geografisk spredning bør ha innarbeidede funksjoner for praktisering av offentlighet på vegne av forvaltningsorganer, særlig på vegne av forvaltningsorganer i sentraladministrasjonen i Oslo. Således bør det f.eks. vurderes om det bør legges til rette for at mottak av utskrift og/eller digital kopi kan skje ved folkebibliotek og postkontorer.

- ◆ Framtidige innsynsordninger bør både legge til rette for individuell nedlastning av filer i standard formater, for forsendelse per brevpost og for utlevering av papirkopier m.v. fra forvaltningskontorer med stor geografisk spredning og relevant veiledningskompetanse.

3.6 Journaler og annen metainformasjon

Problembeskrivelsen i kap. 2.2 viser at journaler er viktige for å skaffe oversikt over aktuelle saker og for å identifisere tilhørende saksdokumenter. De fleste deler av problembeskrivelsen som er knyttet til journalen peker i retning av forholdsvis åpenbare og enkle teknologiske og organisatoriske løsninger. Det er imidlertid grunn til å reflektere mer rundt journaler og lignende oversikter, særlig med tanke på sammenhengen mellom dem og mulige fellestrekk.

Det er for det første grunn til å gi en mer generell betegnelse av informasjonsinnholdet i det som betegnes "journaler". Årsaken til at journaler er viktige for praktiseringen av innsyn er at de gir informasjon om aktuelle saker og dokumenter. Journalopplysningene kan gjøre at en blir oppmerksom på eksistensen av en sak, hvilke dokumenter som finnes i saken, hvilke parter saken har, tidspunkt for viktige hendelser i saken m.v. Journaler inneholder m.a.o. informasjon om materiale som er gjenstand for offentlig innsyn. Med et slikt utgangspunkt er det tre åpenbare spørsmål som bør reises:

- ✓ Hvilke typer metainformasjon skal finnes i henhold til ulike typer innsynslovgivning?
- ✓ Hvilken sammenheng bør det være mellom de ulike typer av eksisterende metainformasjon?
- ✓ Bør det utformes metainformasjon i tillegg til den som i dag er lovpålagt?

I tillegg til journaler nevner offentlighetsloven "lignende register" og "møtekart i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner". Dokumentoversikter knyttet til en sak kommer for eksempel under "lignende register". Sakslister skal settes opp for møter i visse offentlige kommunale organer (komml. § 32 nr 2). I personopplysningsloven er det gitt rett til å få innsyn i metainformasjon i form av opplysninger om hvem som er ansvarlig for vedkommende behandling av personinformasjon, hvilke informasjonskilder som benyttes, hvor opplysninger videregis, hvilke opplysningstyper som behandles m.v. Enhver kan m.a.o. ha innsynsrett i ett og samme forvaltningsorgan i forhold til flere typer metainformasjon. I forhold til et helse- og sosialutvalg i en kommune vil det for eksempel være innsyn til metainformasjon i form av a) journaler over saksdokumenter, b) møtekart og c) opplysninger om hvorledes behandling av personopplysninger i utvalget skjer.

- ◆ I framtidige innsynsordninger bør alle opplysningstyper som beskriver dokumenter og/eller opplysninger som det er innsynsrett i være tilgjengelig på en samlet og enhetlig måte, uavhengig av om opplysningstypene opprinnelig kommer fra journal, møtekart, oversikt over behandling av personopplysninger e.l.

Når spørsmålet om journaler omdefineres til et spørsmål om tilgjengelig metainformasjon vedrørende de dokumenter som kan være til gjenstand for offentlig innsyn, blir spørsmålet om dette er tilstrekkelig informasjon. Dersom jeg tar i betraktning at mennesker med vidt forskjellige forutsetninger i vidt forskjellige situasjoner skal gjøre bruk av innsynsretten, vil det uansett kunne være av verdi å gjøre ytterligere metainformasjon tilgjengelig. Særlig kan det være grunn til å vurdere om det rutinemessig kan gis opplysninger om sammenhenger mellom ulike relevante dokumenter. En kan for eksempel tenke seg et opplegg for automatisk indeksering av og etablering av pekere til andre dokumenter som det er vist til i et offentlig dokument. Dersom det i et mandat for et utredningsutvalg er nevnt ulike offentlige dokumenter, vil det være mulig å generere en fortegnelse over disse dokumentene samtidig som det ble opprettet lenker til de av dokumentene som finnes tilgjengelig på nettet. På tilsvarende måte bør det kunne være aktuelt å etablere sammenhenger mellom ulike meldinger som inngår i en serie epostsendinger.

- ◆ Framtidige innsynsordninger bør inneholde anbefalinger om metoder for automatisk generering av fortegnelser over metainformasjon og lenker mellom offentlige saksdokumenter.
- ◆ Forvaltningen behandler skriftlig kommunikasjon av flere ulike slag i form av brevpост, epost, fax og annen filoverføring eller forsendelse av digitale databærere. Det bør fastlegges en liste over felles typer metaopplysninger (uavhengig av dokumenttype) og hvilke metaopplysninger som bør foreligge for de ulike dokumenttypene (lyd, bilde- og tekstdokumenter). Metaopplysningene bør fortrinnsvis bli automatisk generert og kan være i tillegg til de opplysninger som etter journalforskriften m.v. skal inn i journal.

3.7 Publisering av saksdokumenter som alternativ til innsyn

Internett og spesielt web-teknologien legger til rette for at forvaltningen gjør offentlige saksdokumenter allment tilgjengelige ved å *publisere* dokumentene. Publisering kan på en måte sies å stå i et spenningsforhold til det tradisjonelle innsynet. Når det gis innsynsrett for enhver i offentlighetsloven, legges det opp til at den enkelte innsynsberettigede selv skal kunne bestemme hva oppmerksomheten skal rettes mot, fordi den enkelte selv angir hvilke saker som skal gjøres til gjenstand for undersøkelse. Dette kan sies å være en forutsetning for at innsynsretten kan være et tjenlig instrument for kontroll med offentlig myndighetsutøvelse. Dersom forvaltningen i stadig større grad publiserer saksdokumenter som de selv synes bør komme allmennheten til del, kan det innebære en fare for at forvaltningen i større grad enn tidligere styrer oppmerksomheten mot de saker de selv ønsker. Dette kan komme til å skje uten at det foreligger noen bevisst tanke bak, men kan også brukes for å avlede oppmerksomhet rundt "ubehagelige" saker. Uansett hvor sannsynlig en mener at en slik "skjev" publiseringspraksis er, kan det være grunn til å redusere sjansene for at en slik praksis vokser fram. En bør m.a.o. tenke igjennom hvorledes en kan hindre at internetteknologi gir offentlig forvaltning større innflytelse på den politiske dagsorden på bekostning av offentlighetens ("alles") innflytelse. I dette avsnittet vil jeg trekke fram tre muligheter:

- ✓ Dokumentbestilling
- ✓ Krav til utvalgsriterier ved publisering
- ✓ Brukerstyrt publisering

En ordning med dokumentbestilling kan for eksempel ta utgangspunkt i offentlige dokumenter som er utferdiget eller mottatt av en bestemt avdeling i et departement eller et direktorat. Forhåndsklassifisering, publisering på nettet og angivelse av utvalgsriterier (jf. nedenfor) er alt en forutsetning for en dokumentbestillingsordning. Vedkommende forvaltningsorgan kan forhåndsklassifisere dokumenter i henhold til offentlighetsloven og legger et nærmere bestemt utvalg av disse (se straks nedenfor) tilgjengelig på sitt nettsted. Forhåndsklassifiseringen innebærer at dokumenter som faller inn under plikten til å gi offentlig innsyn omfattes av publiseringen, eventuelt enkelte dokumenter som det *kan* gis offentlig innsyn i ("mer-offentlighet", offl. § 2 tredje ledd). Vurderingen av om mer-offentlighet skal gis eller ikke vil måtte skje på forhånd og etter en generell vurdering. Slike avgjørelser skal som tidligere nevnt ikke avgjøre "det negative" dvs at et dokument ikke skal være gjenstand for innsyn. I og med forhåndsklassifiseringen avgjøres spørsmålet om innsyn m.a.o. ikke "en gang for alle".⁷

Med utgangspunkt i forhåndsklassifiserte dokumenter bør det dessuten formuleres *utvalgsriterier*, d.v.s. "regler" som beskriver hvilke deler av de offentlige dokumentene som rutinemessig skal legges ut på nettet. Slike kriterier har som primær funksjon å skape positiv og negativ troverdighet innen de kategorier som angis. Angivelsene må følge formelle kriterier for på den måten å vanskeliggjøre subjektive ("politiske") utvalg. De dokumenttyper som velges ut bør fortrinnsvis være av sentral betydning og således

⁷ Kommentar til Stortingets uttalelser om forhåndsklassifisering

danne gode utgangspunkter for videre undersøkelser gjennom ordinære krav om innsyn etter offentlighetsloven. Eksempel på utvalgsriterier kan være:

- Alle skriv, notater eller lignende som generelt omhandler tolkning av lover og forskrifter som hører inn under avdelingens ansvarsområde.
- Alle vedtak, brev eller lignende som oppnevner interne eller eksterne arbeidsgrupper, angir mandat for et utredningsarbeid m.v.

Det bør også formuleres "utdateringsriterier". Med det mener jeg kriterier for når eldre dokumenter skal legges i "arkiv", d.v.s. plasseres lengre ned i informasjonsstrukturen (og dermed bli vanskeligere tilgjengelige).

Med utgangspunkt i en samling forhåndsklassifiserte dokumenter kan det tilbys en "bestillings-" eller "abonnementsordning", som gjør det mulig for enhver å bli underrettet om nye offentlige dokumenter som er forhåndsklassifisert og gjort tilgjengelig for allmennheten via forvaltningsorganets web-sider. Ved utforming av slike bestillingsfunksjoner kan en f.eks. ta utgangspunkt i den type systematiske fortegnelser som benyttes ved publisering av Norges lover. Dette innebærer for eksempel at en bør kunne velge å abonnere på varsel om publisering av saksdokumenter innen kategorier som "Skatte- og avgiftsforvaltning", "handel/konkurransse" og "familie/arv/skifte". Det bør også være mulig å abonnere ved hjelp av underkategorier av disse større saksområdene.⁸ I tillegg til (eller alternativt til) bestilling av saksdokumenter ved hjelp av systematisk klassifisering, bør en tilby spesifisering knyttet til det departement/departementsavdeling som har forvaltningen av vedkommende lov.

Hver gang forvaltningsorganet publiserer (et forhåndsklassifisert) offentlig saksdokument sendes det et varsel om dette til "abonnentene" sammen med adressen. Tanken er at interesseorganisasjoner og næringsdrivende på denne måten kan følge med på sentrale deler av arbeidet innen et definert forvaltningsområde. Slik varslingsordning kan også omfatte den brukerstyrte publiseringen (jf. straks nedenfor), m.a.o. slik at det alltid sendes ut varsel når det legges ut et dokument som tilhører det fagområdet bestillingen gjelder, uavhengig av om foranledningen er forhåndsklassifisering eller brukerstyrt publisering.

Alle utvalgte dokumenter bør legges ut i original ordlyd, eventuelt med de endringer som regler om taushetsplikt m.v. gjør nødvendig, jf. offl. § 5a annet ledd. Det bør tilføres pekere mellom de tekstelementene i de publiserte saksdokumentet som henviser til lover, forskrifter og andre generelle vedtak og disse vedtakene. Vises det til en lovbestemmelse i et dokument, bør det m.a.o. etableres en peker mellom denne referansen og den aktuelle lovteksten. Det er grunn til å tro at slik etablering av pekere for en stor grad kan skje ved hjelp av automatiske rutiner.

I tillegg til dokumenter som i henhold til forhåndsklassifisering og faste utvalgsriterier er offentlige, bør også en viss "brukerstyrt publisering" av offentlige saksdokumenter finne sted. Dette kan skje ved at alle dokumenter som det faktisk blir gitt offentlig innsyn

⁸ Det systematiske registeret er opphavsrettslig beskyttet. Integrasjon av dette i en bestillingstjeneste krever derfor nærmere avtale med opphavsmann.

i etter en konkret forespørsel, alltid legges ut på forvaltningsorganets nettsider og således blir tilgjengelige for enhver. Hovedbegrunnelsen for en slik ordning er at dokumenter som det gis innsyn i ofte er underlag for offentlige debatter. Ofte er dokumentene grunnlag for pressens behandling av viktige samfunnsspørsmål. I en kritisk debatt kan det hevdes å være av avgjørende betydning at enhver skal ha anledning til å utøve kildekritikk for bl.a. selv å bedømme det saklige grunnlaget for diskusjoner i offentlige media. Det kan også være grunn til å tro at en slik brukerstyrt publisering vil ha enkelte dynamiske effekter i form av ytterligere publisering av offentlige og andre dokumenter for ytterligere å belyse saken, eller for å sette saken inn i "den rette sammenheng". Det er grunn til å tro at både forvaltningsorganer og pressen selv vil ha interesse i å skape en slik dynamikk.

3.8 Om forholdet mellom publisering av dokumenter og kunngjøring av regelverk

I lovgivningen eksisterer det et skille mellom kunngjøring av regelverk (lover og forskrifter) og innsyn i offentlige saksdokumenter. Lover og forskrifter skal publiseres i henhold til regler i lovtidendloven og forvaltningsloven.⁹ Denne pålagte publiseringen er lite egnet til å nå ut til mere enn et lite antall spesielt interesserte personer. Den private stiftelsen Lovdata har imidlertid gjort en konsolidert samling av lover og forskrifter gratis tilgjengelig via sine nettsider. Dette innebærer i praksis at lover og forskrifter i dag publiseres på en måte som i langt større grad enn tidligere gjør dem allment tilgjengelige.

Det er grunn til å understreke at det ofte er en intim forbindelse mellom slike saksdokumenter som det er offentlig innsynsrett i etter offentlighetsloven og de regler som skal kunngjøres i henhold til forvaltningsloven og lovtidendloven. Mange saksdokumenter vil kunne være direkte knyttet til et kunngjort regelverk, f.eks. en høringsuttalelse til et lovutkast eller et brev som er kritisk til en forskrift. I slike tilfelle vil tilgang til selve regelteksten kunne være en forutsetning for å forstå den saken som det offentlige saksdokumentet gjelder. I andre tilfelle vil en (hel eller delvis) regelendring i seg selv angi en "sak" som det er aktuelt å innhente kunnskap om gjennom bruk av innsynsretten etter offentlighetsloven.

Selv om en i lovgivningen fremdeles legger til grunn et skille mellom regelverk og (andre) saksdokumenter, er det ikke gitt at en i den praktiske gjennomføringen og tilretteleggingen av innsyn og kunngjøring bør gjøre det samme. Dette gjelder særlig dersom teknologibruk gjør at deler av det som tradisjonelt har vært dokumentinnsyn endres til å gjelde brukerstyrt publisering og bestilling av dokumenter.

I tillegg til å gi bedre tilgang til offentlige saksdokumenter bør det utvikles innsynsteknologi som gjør det mulig å varsle om endringer i lover og forskrifter og som etablerer sammenhenger mellom regelverk og aktuelle offentlige saksdokumenter. Varsel om regelendringer bør være basert på en bestillingsfunksjon der informasjonspartnerne velger fra en "meny" over regelverk som vedkommende

⁹ Referanse

departementsavdeling/direktorat har ansvar for. Varsel om endring sendes ut til avtalt tid i henhold til bestillingen, etter vedtak men (normalt) før ikrafttredelse. Ordningen bør omfatte enhver endring og ikke bare større revisjoner. Der det for eksempel er gjort flere mindre endringer, men største delen av regelverket er intakt, bør varselet gi tilgang til en "endringsmeny" som viser ny og gammel regel (side ved side) og som inneholder pekere ned til tekst som inneholder motiver/begrunnelser, for eksempel i en ot. prp. Det sier seg selv at en slik abonnementsordning med fordel kan kombineres med ordninger for dokumentbestilling slik de er beskrevet i forrige avsnitt.

3.9 Beslutningsstøtte

De eksisterende regelverk som gir offentlig innsyn i dokumenter, opplysningstyper og/eller som gir offentlig tilgang til møter er forholdsvis kompliserte og skjønnsmessige. Dette kan som nevnt i avsnitt 2.6 skape problemer med å få oversikt over relevante rettsregler, med å sette enkeltregler sammen til et riktig hele i konkrete saker og til å få oversikt over viktige skjønnsmessige momenter. Det er grunn til å tro at slike problemer knyttet til retts- og skjønnsutøvelse kan være et problem for alle aktører, også for personer som på mer profesjonell basis inngir eller tar stilling til begjæringer om innsyn. Slike problemer er ytterligere aktuelle for personer som bare sjelden eller sporadisk benytter seg av sin innsynsrett. Et beslutningsstøttesystem kan lette anvendelsen av offentlighetslovgivningen. Et slikt system bør være allment tilgjengelig, dvs være tilgjengelig på nettet eller ved et stort antall geografisk spredte steder som er åpen for allmennheten.

I tråd med den korte problembeskrivelsen ovenfor, bør en slikt system inneholde funksjoner som kan bidra til:

- ✓ Å redegjøre for beslutningsprosessene knyttet til innsyn og kunngjøringer.
- ✓ Å skaffe oversikt over aktuelle innsyns- og kunngjøringsregler.
- ✓ Å underlette den rettslige forståelsen av relevante reglene.
- ✓ Å støtte undersøkelse av de skjønnsmessige vurderinger som inngår i samlingen av de relevante reglene.
- ✓ Å fremsette begjæring om innsyn samt å treffe avgjørelse i saken.
- ✓ Å tilby funksjoner for bestilling av varsler om nye offentlige dokumenter og regelendringer på nærmere angitte saksområder.

Ved enkelte forvaltningskontorer med stor geografisk spredning, som for eksempel ved folkebibliotek, offentlige servicekontorer og kommunehus m.v. bør det være spesielt lagt til rette for allmenn bruk av systemet. Herunder bør det være anledning til å få veiledning i bruk av systemet m.v.

4 Skisse til en endret innsynsprosess

4.1 Innledning

I dette kapitlet skisserer jeg noen mulige løsninger på utfordringer som er knyttet til innsynsprosessen. Utgangspunktet er diskusjonene i kapitlene 2 og 3. I tilknytning til problembeskrivelsen i kapittel 2 har jeg allerede antydnet enkelte mulige tiltak. I dette kapitlet utvides løsningsbeskrivelsene betydelig samtidig som de settes inn i et forslag til ny "normalprosedyre" for innsyn, se straks nedenfor og jf avsnitt 2.1. I gjennomgangen vil jeg kort forklare hva det enkelte trinn i prosedyren består i og særskilt skissere mulighetene for anvendelse av innsynsteknologi. Disse beskrivelsene er ment å være ideer og forslag satt i system, men uten at de på noen måte er bearbeidet med tanke på realisering. Forhåpningen er kun at beskrivelsen kan danne grunnlag for diskusjon. Likevel kan det være at et realiserbart løsningsforslag vil ligne forslag i skissen. For endelig å kunne avgjøre spørsmålet om innhold og design m.v. av et innsynssystem og en korresponderende innsynsprosess, kreves det imidlertid inngående undersøkelser og dialog med brukere "på begge sider".

I det følgende vil begrepene *innsynssystem* og *innsynsteknologi* bli brukt. Med "innsynssystem" mener jeg en helhet av informasjon, funksjoner og strukturer som er utformet for å understøtte virkeliggjøringen av innsynsrettighetene. Innsynssystemer består både av maskinelt og manuelt utførte elementer, gjerne med en veksling mellom de to utføringmåtene. Det at informasjon, funksjoner og strukturer eksisterer innenfor rammene av et system, betyr bl.a. at de står i et bestemt og planlagt forhold til hverandre, for eksempel ved at det er fastlagt hvilke opplysningstyper som må innhentes for å nå et bestemt resultat (f.eks. svar på om det foreligger en rett til innsyn), hvorledes disse opplysningstypene er definert, hvilket forløp som må følges for å behandle opplysningene m.v. Med "innsynsteknologi" mener jeg slik informasjons- og kommunikasjonsteknologi som spesielt kan sies å være egnet til å realisere innsynsrettighetene etter lovgivningen, ved bl.a. å redusere eller eliminere praktiske og faglige utfordringer som er knyttet til praktiseringen av innsynsrettighetene, jf kapittel 2. Innsynsteknologien utgjør et sentralt element av innsynssystemet. Samlet sett kan vi derfor betegne dette "IKT-baserte innsynssystemer".

I den alternative "normalprosedyren" for innsyn som jeg presenterer straks nedenfor, forutsetter jeg forholdsvis intensiv bruk av innsynsteknologi innenfor rammene av et innsynssystem. Denne tilnærmingen representerer ikke bare nye ord, men innebærer også nye realiteter. Tradisjonelt vil en ha interne saksbehandlingsregler og mer eller mindre faste rutiner for behandling av innsynssaker. Innenfor rammene av et IKT-basert innsynssystem vil en også ha saksbehandlingsregler og rutiner. Forskjellen er imidlertid at enkelte saksbehandlingsregler er nedfelt i datamaskinprogrammer slik at reglene ikke bare foreskrives men også er funksjoner som kan utføres maskinelt. En annen viktig forskjell er at den informasjon som det tradisjonelt kun gis referanse til og som

(eventuelt) blir gjort tilgjengelig for saksbehandler i form av fysiske eksemplarer, innenfor rammene av et IKT-basert innsynssystem blir umiddelbart tilgjengelig. Informasjonen kan også aktiveres automatisk og det kan således framstå som "obligatorisk" å bli eksponert for den. I tillegg vil de strukturer informasjonen er plassert inn i representere kunnskaper og innsikter som supplerer informasjonsinnholdet i tradisjonelle tekster. . Et eksempel på et eksisterende IKT-basert innsynssystem er "Elektronisk journal" som i dag er tilgjengelig for utvalgte presseredaksjoner m.v. Denne løsningen er imidlertid langt enklere enn de løsningsmuligheter jeg her skisserer.

Nedenfor har jeg skissert en alternativ (typisk) normalprosedyre for innsyn. Skissen nedenfor er ment å gjelde praktisering av innsyn for enhver, og er altså ikke spesielt tilpasset pressen eller andre profesjonelle aktører. Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at det forløpet jeg tar utgangspunkt i er forenklet. Som ramme for et virkelig innsynssystem vil det således være behov for å spesifisere flere prosedyrer for særlige situasjoner.

ENDRET ARBEIDSPROSEDYRE FOR PRAKTISERING AV OFFENTLIG INNSYN**I. Forvaltningen (se avsnitt 4.2)**

1. Journalfører offentlige saksdokumenter
2. Etablerer andre metaopplysninger enn de under 1.
3. Forhåndsklassifiserer enkelte dokumenter som offentlige.
4. Etablerer pekere mellom klassifiserte dokumenter og regelverk som det er vist til i dokumentene.
5. Legger forhåndsklassifiserte dokumenter med pekere ut i et offentlig sakarkiv på nettet.

II. Brukeren (den som krever innsyn) (se avsnitt 4.3)

6. Undersøker sin rett til innsyn etter offentlighetslovgivningen
7. Blir gjort oppmerksom på en sak ved hjelp av
 - i) beslutningsstøttesystem vedr. offentlighet m.v., eller
 - ii) en oppmerksomhetstjeneste / abonnement, eller
 - iii) å søke i tilgjengelige baser, eller
 - iv) ved å benytte referanser fra andre dokumenter hun har fått innsyn i.
8. Skaffer seg tilgang til dokumenter ved
 - i) ta utskrift fra det offentlige sakarkivet på nettet (jf 5.), eller
 - ii) begjære innsyn ved hjelp av skjema på nettet, evt. assistert av offentlig servicekontor eller lignende.

III. Forvaltningen (se avsnitt 4.4)

9. Forvaltningen mottar begjæringer om innsyn og sender "ukurante" saker til saksbehandler.
10. Forvaltningen avslår begjæring om innsyn.
11. Forvaltningen innvilger begjæring om innsyn.

IV. Brukeren (den som krever innsyn) (se avsnitt 4.5)

12. Den innsynsberettigede gjør bruk av dokumentet

Det er to grupper aktører som primært skal forholde seg til i den skisserte innsynsproseduren: Forvaltningsaktørene og brukeraktørene. Forvaltningsaktørene er særlig i) saksbehandlere og ii) arkivpersonale. Brukeraktørene er særlig iii) profesjonelle brukere (som f.eks. journalister og representanter for interesseorganisasjoner m.v.) og iv) privatpersoner.

4.2 Forberedende og tilretteleggende arbeid i forvaltningsorganet**1) Forvaltningen journalfører offentlige saksdokumenter**

Et forbedret innsynsprosedyre må gjøre det mulig å innføre en felles journal for alle offentlige saksdokumenter, uavhengig av medium, dokumentets innhold og forsendelsesmåte. Journalføringen må for det første legge til rette for behandling av alle

typer dokumenter, d.v.s. uavhengig om innholdet er skreven tekst, lyd eller bilde eller en kombinasjon av en eller flere av disse uttrykksmåtene.

Journalføringen må også innebære en integrert behandling av alle dokumenter, uavhengig av forsendelsesmåte. Behandlingen må i størst mulig grad være automatisert, d.v.s. slik at elektronisk post med vedheng, filoverføring ellers (fra web m.v.) og telefaks i størst mulig grad blir gjenstand for felles, automatisert journalføring. Til alle inn- og utgående dokumenter som behandles i elektroniske systemer blir loggført opplysninger om dokumentene som del av arbeidet med systemadministrasjon og sikkerhet.

Personregisterloven stiller opp krav til konsesjon fra Datatilsynet dersom slike logger skal anvendes til andre formål enn administrasjon og sikkerhet. Dette kravet vil imidlertid falle bort når personopplysningsloven trer i kraft, se ot. prp. nr 92 (1998-99), noe som gjør det mulig å bruke opplysningene i logger til andre formål, for eksempel til journalføring. Når loven trer i kraft er det tilstrekkelig at loggene tilfredsstillende noen nærmere materielle krav i lov og forskrift. De loggene som i dag produseres for driftsformål er imidlertid neppe egnet som journalopplysninger uten nærmere tilrettelegging. Et journalsystem må derfor bruke loggene som "råmateriale", slik at bestemte opplysningstyper (navn på avsender/mottaker, dato, klassifisering av saken, filnavn på vedheng, filtype m.v.) hentes ut fra loggene og tas inn i journalsystemet.

Bruk av loggene til journalføringsformål vil ikke fungere tilfredsstillende dersom det ikke er mulig å stille bestemte krav til behandlingen av elektroniske dokumenter. Det første kravet må være en mulighet for å klassifisere et dokument som "offentlig saksdokument". Det er m.a.o. en forutsetning at private epostmeldinger m.v. kan holdes adskilt fra journalen (derimot ikke nødvendigvis fra loggen). Videre må det trolig være obligatorisk å påføre enkelte andre opplysningstyper. Dette gjelder for eksempel emneangivelse og/eller saksnummer. Obligatorisk utfylling bør trolig innebære at det er tvingende nødvendig å fylle ut enkelte felt for å få sendt en utgående dokument eller lagret et innkommende dokument (epost, fra web m.v.). Dette innebærer at det datamaskinsystemet som brukes til dokumentbehandlingen ikke kan ferdigstille bestemte handlinger (for eksempel lagre eller sende epost) med mindre visse felt i med opplysninger om dokumentet ("metaopplysninger", se punkt 2) straks nedenfor er utfylt med gyldige verdier. Andre metaopplysninger kan genereres automatisk fra logger, for eksempel adressen på det nettstedet en fil er lastet ned fra og tidspunktet for nedlastingen.

De epostsystemer og nettlesere som i dag benyttes i offentlig forvaltning inneholder ikke slike funksjoner som her er nevnt. Dette innebærer trolig at det må utvikles systemløsninger som kan kommunisere med og ligge som et "skall" rundt de "hyllevare-applikasjonene" som forvaltningen anvender (Eudora, Netscape m.v.). Det er grunn til å understreke at slik innsynsteknologi ikke bare vil understøtte journalføring og innsyn. I tillegg vil det være av vesentlig verdi for systemadministrasjon og arkiv at private og tjenstlige dokumenter kan holdes adskilt og at et minimum av metaopplysninger alltid er knyttet til offentlige saksdokumenter, også når forsendelsesmåten er epost eller når dokumentet er lastet ned fra en webtjener.

2 Forvaltningen etablerer andre metaopplysninger enn de i journalen
Jeg har tidligere klassifisert opplysninger i en tradisjonell journal som en underkategori av det vi kan kalle metaopplysninger, dvs opplysninger om dokumenter eller opplysninger om opplysninger. Under forrige punkt 1) har jeg argumentert for journalsystemer som innebærer generering av nye typer metaopplysninger som i dag ikke rutinemessig inngår blant journalopplysninger. Jeg har tidligere dessuten pekt på at det i tilknytning til andre innsynsrettigheter kan være gitt tilgang til andre metaopplysninger enn det journalbestemmelsene fastsetter. Hovedeksempelet er her personopplysningsloven og særlig dennes § 18 første ledd som gir tilgang til opplysninger om kilder for innhenting av personopplysninger, formålet med behandling av opplysninger, hvor opplysninger gis videre m.v. I samme lovs § 6 annet ledd er det dessuten gitt en ny og generell plikt til å veilede om retten til innsyn etter enhver lovbestemt innsynsrett. Et forvaltningsorgan skal således av eget tiltak veilede om retten til innsyn i offentlighetsloven, forvaltningsloven, personopplysningsloven, kommuneloven m.v. Det er etter min mening åpenbart et behovet for å se innsynsregler i forhold til hverandre og for å legge til rette for en sammenhengende praktisering av reglene. Dette kan til en viss grad skje gjennom en samlet behandling av de metaopplysninger som inngår i de ulike innsynsregimene.

Påpekningen av at journalopplysninger er ett sett av flere metaopplysninger som bør ses i sammenheng, leder til den konklusjon at den innsynsteknologien som forvaltningen bør utvikle må favne videre enn tradisjonelle journalsystemer. Synspunktet innebærer at saksbehandler eller den arkivansatte bør ha tilgang til en "metainnsynsmodul" der journalopplysningene kun er én av flere opplysningssett. Fra samme system bør en også ha tilgang til metaopplysninger etter personopplysningsloven, og over de journaler og "lignende registre som det i henhold til offentlighetsloven er innsynsrett i, jf § 2 annet ledd. Kommunale forvaltningsorganer bør i tillegg ha tilgang til folkevalgte organers møtekart med tilhørende sakslister, jf. kommuneloven § 32 tredje ledd som fastsetter at sakslister er offentlige i den grad de ikke inneholder opplysninger som er belagt med taushetsplikt (jf også § 4 som forplikter kommunene til å legge til rette for offentlig innsyn i kommunal og fylkeskommunal forvaltning). Et slikt metainnsynssystem vil gi et langt bedre grunnlag for arkivpersonale og/eller saksbehandler til å utføre lovpålagt veiledningsplikt om innsynsrettigheter. Ikke minst vil det kunne sette den enkelte bruker som ønsker innsyn meget bedre i stand til å angi hvilke dokumenter vedkommende ønsker å se.

3 Forvaltningen forhåndsklassifiserer enkelte dokumenter som (ubetinget) offentlige. En forutsetning for å kunne kombinere vesentlig forbedrede innsynsmuligheter med vesentlig reduksjon av arbeidsinnsatsen fra forvaltningsorganet, er at et ikke ubetydelig antall dokumenter blir forhåndsklassifiserte som ubetinget tilgjengelige for offentlig innsyn og deretter blir lagt ut i et offentlig elektronisk sakarkiv, se punkt 5 (nedenfor). Det kan som nevnt være grunn til skepsis mot slik klassifisering, fordi en kan frykte at en slik praksis kan begrense innsynsretten. Det er derfor av avgjørende betydning at forhåndsklassifiseringen kun betraktes som en avgjørelse av det *positive*; at et dokument er (ubetinget) offentlig, og ikke det *negative*; at dokumentet er unntatt fra offentlig innsyn. For å være akseptabel må forhåndsklassifiseringen m.a.o. betraktes som avgjørelse av "kurante" innsynssaker, dvs der det er åpenbart at det er innsynsrett. Det vil imidlertid neppe være særlig arbeidsbesparende dersom alle offentlige saksdokumenter skulle undersøkes for å avgjøre om de åpenbart kan være gjenstand for innsyn. For at forhåndsklassifisering skal være hensiktsmessig, må det være mulig å angi dokumenttyper som en erfaringsmessig sjelden eller aldri unntar fra innsyn. Et departement vil for eksempel kunne ønske å publisere det store flertallet av rapporter fra interne arbeidsgrupper eller lignende dersom rapportene sendes over til trykkeri for mangfoldiggjøring. Rutinemessig publisering ut i fra slike kriterier innebærer ikke at slike rapporter ikke *kan* unntas fra offentlig innsyn. Innsyn blir imidlertid mulig gjennom tilgang til rapportene i et elektronisk arkiv med mindre vedkommende forvaltningsorgan eksplisitt har bestemt at et dokument *ikke* er ubetinget offentlig. Forhåndsklassifiseringen innebærer da mest en endring av utgangspunktet for vurderingen. I dag kan utgangspunktet sies å være at dokumenter ikke gjøres offentlige med mindre det er mottatt en begjæring om innsyn og forvaltningsorganet har funnet å kunne etterkomme kravet. Forhåndsklassifisering kan innebære at dokumenter som har bestemte felles kjennetegn, gjøres offentlig tilgjengelige uten at det foreligger noen begjæring, *med mindre* forvaltningsorganet etter en konkret vurdering ønsker å holde dokumentet tilbake inntil en innsynsbejæring foreligger.

4 Forvaltningen etablerer pekere mellom forhåndsklassifiserte dokumenter og regelverk som det er vist til i dokumentene

De dokumenter som er forhåndsklassifiserte som tilgjengelig for offentlig innsyn og som derfor skal legges ut i et offentlig tilgjengelig elektronisk sakarkiv, bør bearbeides ytterligere med tanke på å skape bedre sammenhenger mellom forskjellige saksdokumenter og mellom slike saksdokumenter og kunngjorte regelverk (lover og forskrifter m.v.). Tanken er å etablere pekere i henhold til klare henvisninger i saksdokumentene. I mandater for utredningsgrupper vil det for eksempel ofte være henvisninger til lov, stortingsmeldinger, -proposisjoner m.v. Slike henvisninger vil som regel være uttrykt ved hjelp av en eller flere særlige skrivemåter (for eksempel "ot.prp. nr. x (årstall – årstall+1)"). I den grad henvisningene følger standardiserte skrivemåter og de dokumenter og regelverk som det vises til foreligger som offentlig tilgjengelige web-dokumenter, vil det trolig være mulig å finne slike henvisningsforekomster, identifisere

de dokumenter det vises til og etablere pekere ved hjelp av høyt automatiserte teknikker. Det er lite realistisk å gjennomføre en slik etablering av pekerstrukturer uten at arbeidet i stor grad kan automatiseres. Derfor kan det ikke være noen ambisjon at mangelfulle og/eller mer implisitte henvisninger (som ikke lar seg kjenne igjen ved hjelp av maskinelle rutiner) skal være omfattet av en slik tilrettelegging.

Etablering av pekerstrukturer i henhold til forekomster i dokumentene av henvisninger til andre offentlige dokumenter og regelverk, kan med fordel ses i sammenheng med tilgang til metaopplysninger. Hvilke kilder det er vist til i et offentlig saksdokument kan tenkes valgt ut som metaopplysning. På bakgrunn av maskinell identifisering kunne en derfor velge å generere en fortegnelse over dokumenter og regelverk som det er vist til i et offentlig saksdokument. Disse opplysningene så kunne inngå i modulen for metaopplysninger, jf punkt 2 (ovenfor). Dette er imidlertid neppe viktig for å oppnå en tilfredsstillende tilrettelegging for bruk av de offentlige dokumentene dersom tilsvarende pekerstrukturer er etablert i selve dokumentet.

5 Forvaltningen legger forhåndsklassifiserte dokumenter med pekere ut i et offentlig sakarkiv på nettet

Forhåndsklassifiserte dokumenter som er utstyrt med pekere i tråd med skissen i forrige punkt, kan deretter legges ut i et offentlig arkiv over saksdokumenter som gjøres tilgjengelig på Internett, for eksempel som HTML- eller SGML-dokumenter. Et slikt elektronisk sakarkiv vil åpenbart både være nyttig for innsynsberettigede og for forvaltningen selv. I arkivet bør det være lagt spesielt til rette for nedlasting av digitale kopier av filene. Filer som lastes ned bør være utstyrt med et "dokumenthode" m.v. med referanse til vedkommende forvaltningsorgan og kilden (det elektroniske arkivet). Dette behøver ikke gjøres på en måte som innebærer begrensninger i den innsynsberettigedes muligheter for å gjøre endringer i dokumentet. Poenget er primært at slike standard opplysninger i et dokumenthode legger til rette for tydelig og riktig kildereferanse. For uten angivelse av kilde og ansvarlig forvaltningsorgan, bør opplysninger om dato for siste endring av vedkommende dokument og antallet tidligere endringer være angitt.

4.3 Brukeren undersøker innsynsobjekter og begjærer innsyn

6 Brukeren undersøker sin rett til innsyn etter offentlighetslovgivningen

For de fleste alminnelige brukere vil det ofte være uklart i hvilken grad de faktisk har rett til innsyn i følge lovgivningen. Også for profesjonelle brukere (presse m.v.) kan dette være et problem, og særlig dersom det oppstår konflikt fordi innsynet avslås eller begrenses i forhold til innsynsbegjæringen. I denne framstillingen vil jeg basere meg på en forenklet situasjon og forutsette at brukeren ønsker å orientere seg om rettighetene før innsynsbegjæring er framsatt. I virkelighetens verden vil slike behov selvsagt kunne oppstå på mange trinn i innsynsprosessen.

Jeg har tidligere nevnt muligheten for å utforme et beslutningsstøttesystem for offentlighetsloven. Poenget var muligheten for å strukturere og ordne de vurderings-

temaer som loven gir anvisning på, tilby begrepsforklaringer og eventuelt vise til prinsipielle saker. Til en slik struktur kunne det i tillegg være knyttet veiledende kommentarer til utvalgte vanskelige rettsspørsmål som erfaringsmessig har stor praktisk betydning. Jeg pekte videre på at slike kommentarer kunne foreligge i flere versjoner, d.v.s. slik at forvaltningens (Justisdepartementets) og presseorganisasjonenes (eller andre, uavhengiges) veiledende kommentarer kunne framstå som valg for brukerne. Jeg vil ikke her gå inn på en nærmere detaljering av disse mulighetene, men peke på at en slik oppgave synes å være forholdsvis enkel å realisere.

I tilslutning til det jeg skrev om metaopplysninger (punkt 2 i avsnitt 4.2, ovenfor) er det i denne sammenhengen et viktig poeng av behovet for å orientere seg om retten til innsyn ikke begrenser seg til offentlighetsloven. Begrunnelsen er at det er nær rettslig sammenheng mellom de ulike generelle innsynsregimene, og at det kan være vanskelig å danne seg et helhetlig bilde av innsynsrettighetene dersom hver lov kun vurderes isolert. Det er mulig at lovgiver i større grad burde velge et "grand design" og regulere generelle innsynsrettigheter innenfor rammene av en og samme lov. Den inndelingen innsynslovgivningen i dag er gjenstand for har imidlertid også noen fornuftige (og ikke bare historiske) begrunnelser, og jeg vil derfor ikke her diskutere nærmere eller konkludere vedrørende dette lovtekniske spørsmålet. Poenget i denne sammenheng er at et beslutningsstøttesystem som omfatter offentlighetslovens, forvaltningslovens, personopplysningslovens og kommunelovens innsynsbestemmelser, kan angi de sammenhenger som lovgivningen i dag ikke eksponerer. Et beslutningsstøttesystem vil dessuten innebære at noen *funksjoner* blir tilgjengelige. Systemet kunne således bli utformet slik at det blir praktisk enklere å finne ut av og begjære innsyn, for eksempel ved å tilby standard innsynsbegjæringer som omfatter alle de fire aktuelle "innsynslovene". Mer om slike innsynsbegjæringer under neste punkt (7 og 8).

7 og 8 Brukeren blir oppmerksom på en sak og/eller begjærer innsyn

I fortsettelsen forutsetter jeg for det første at det eksisterer en publisert og tilrettelagt samling av offentlige saksdokumenter i et sakarkiv som er tilgjengelig på nettet for alle. For det andre forutsetter jeg at det ikke er tatt stilling til hvilken status det store flertallet av offentlige saksdokumenter har ift innsynsrettighetene i offentlighetsloven. For disse dokumentene vil det således være behov for vanlig saksbehandling med vurdering i forhold til vilkårene i offentlighetsloven m.v. For brukerne innebærer disse to situasjonene at hun i første tilfellet bare kan gjøre bruk av det innsynet som de forhåndsklassifiserte dokumentene tillater, mens det for innsyn ut over dette er nødvendig å fremsette en innsynsbegjæring.

I forhold til dokumenter som er forhåndsklassifiserte, vil det være en enkel oppgave å skaffe tilgang til disse. Alle slike dokumenter forutsettes å ligge i et åpent elektronisk sakarkiv. Dokumentene kan aksesserer direkte fra den enkeltes PC (hjemme, på arbeid m.v.), eller dokumentet kan gjøres direkte tilgjengelig for offentlige servicekontorer, folkebibliotek m.v. I tillegg til direkte tilgang bør det etableres tilbud om søketjenester, dvs tjenester som innebærer at en person søker på den innsynsberettigedes vegne. Det er

nærliggende at offentlige servicekontorer og folkebibliotek tilbyr slike søketjenester. I tillegg vil det være nærliggende at interesseorganisasjoner vil kunne etablere tilsvarende tilbud for sine medlemmer, eventuelt for andre i rekrutteringsøyemed eller lignende.

For dokumenter som ikke er forhåndsklassifiserte, blir oppgaven å finne fram til saker og dokumenter som vedkommende ønsker innsyn i. Her forutsetter jeg at det ikke bare er journalopplysninger som gjøres tilgjengelige, men også andre metaopplysninger knyttet til vedkommende dokument, jf ovenfor. Offentlighetsloven forutsetter at den som ber om innsyn skal angi "sak". Med bedret tilgang til metaopplysninger vil det alternativt trolig være mulig direkte å gjøre informerte og veldefinerte valg av hvilke *dokumenter* en ønsker innsyn i. Hvert av dokumentene som det samlet blir begjært innsyn i, behøver ikke representere noen "sak" i offentlighetslovens forstand, med i stedet representere den kombinasjon av dokumenter som hensynene bak henvendelsen om innsyn begrunner.

Innsynsbegjæringen bør alltid kunne framsettes elektronisk, dvs ved hjelp av et elektronisk skjema som ligger tilgjengelig for alle på nettet. Til skjemaet bør det være knyttet funksjoner som gjør det obligatorisk å fylle ut utvalgte felt med verdier som skjemaet definerer som gyldige og nødvendige. Det kan f.eks. være et krav om at alle brevpostadresser skal ha gyldig syntaks, eventuelt at postnummer og stedsnavn skal være i overensstemmelse med Postens postnummeropplysninger m.v.

Det kan også bli lagt til rette for at utfylling av innsynsbegjæringen på nettet bør forutsette at journalopplysninger m.v. blir brukt direkte ved utfyllingen. En mulighet kan f.eks. være at dokumenter som det kreves innsyn i blir valgt og ført opp i begjæringen ved å "dobbelklikke" på et felt i journalen, dvs slik at det tilhørende dokumentet derved på entydig måte ble ført opp i begjæringen. Slik kan en unngå at angivelse av dokumenter blir ufullstendige og gjenstand for i undersøkelse fra det forvaltningsorgan som skal saksbehandle begjæringen.

4.4 Forvaltningen saksbehandler innkomne begjæringer om innsyn

9 Forvaltningen mottar begjæring om innsyn og saksbehandler denne

For de innsynsberettigede (og særlig for pressen) vil det ofte være av stor betydning å kunne få en rask behandling av innsynsbegjæringen. For forvaltningen er det viktig å redusere saksbehandlingstiden knyttet til hver begjæring. Forutsatt at de avgjørelsene som treffes er korrekte, kan vi derfor langt på vei regne disse interessene som sammenfallende.

Det er grunn til å anta at saksbehandlingen vil være mest rask og effektiv dersom den ble behandlet av den person som kjenner saken best. Forhåndsklassifiseringen av enkelte dokumenter som offentlige, innebærer at mange innkomne innsynsbegjæringer må undergis en realitetsbehandling av en saksbehandler. Det kan derfor være grunn til å unngå å sende begjæringene via arkivet (unntatt når journalføring m.v. gjør dette nødvendig, jf punkt 1 i avsnitt 4.2). Den person som har skrevet og/eller har undertegnet dokumentet vil ofte være vel kompetent til å ta stilling til spørsmålet om innsyn. Opplysning om saksbehandler, forfatter e.l. vil gå fram av journalen. Dersom begjæring av dokumenter kan skje slik som jeg har skissert i punktene 1 og jf. 7/8 (ovenfor), vil det

trolig være mulig å utforme en funksjon som på den elektroniske innsynsbegjæringen automatisk setter på epostadressen til den/de person(er) som står oppført som saksbehandlere, forfattere e.l. i journalen. I tilfelle der to eller flere personer er knyttet til et dokument, kan det være aktuelt å utforme epostrutiner som innebærer at innsynsbegjæringer som har ligget uåpnet i et visst tidsrom (f.eks. 2 dager) automatisk sendes videre til neste av de aktuelle personene.

Selve saksbehandlingen kan i noen tilfelle være godt understøttet av et beslutningsstøttesystem som nevnt i punkt 6 (ovenfor). Det bør herunder være aktuelt å gi tilgang til avgjørelser i tidligere saker om innsyn, eventuelt i form av presedenser. I denne sammenheng er det grunn til å nevne noen enkle funksjoner som kan være nyttige for saksbehandler. For det første bør systemet gi automatisk varsel om det tidligere er behandlet begjæringer om innsyn i de dokumenter som er omfattet av en aktuell innsynsbegjæring. Saken bør kunne hentes fram elektronisk, men eventuell begrunnelse for tidligere avslag, saksbehandlers (interne) merknader m.v.

For det andre bør systemløsningen være slik at avgjørelse om innsyn skal tillates eller ikke kan gis elektronisk ved at den standard innsynsbegjæringen som ligger ute på nettet er knyttet til en "avgjørelsesdel" der det inngår visse standard felter som saksbehandler skal gjøre bruk av. Det bør for eksempel være angitt et begrunnelsesfelt for hvert av dokumentene i begjæringen med henvisning til vedkommende unntaksbestemmelse og en gjengivelse av innholdet i hver av de anførte bestemmelsene.

10 Forvaltningen avslår begjæring om innsyn

Dersom begjæring om innsyn blir helt eller delvis avslått er utfordringene primært i) å gi melding til den som har framsatt begjæringen så snart som mulig, ii) å gi de begrunnelser og henvisninger som offl. § 9 annet ledd krever, og iii) gjøre oppmerksom på og legge til rette for en rask og korrekt klagebehandling. Offentlighetsloven stiller ikke opp noen formkrav til hvorledes begjæring om innsyn og etterfølgende saksbehandling skal skje. I det ene ytterpunktet har vi situasjoner der begjæringen framsettes muntlig overfor en forvaltningstjenestemann og avgjørelsen blir tatt der og da, uten noen formell saksbehandlingsprosess. I det andre ytterpunktet framsettes begjæringen i et brev til forvaltningsorganet som undergir saken en formell behandling og gir skriftlig svar. Mellom det personlige møtet og den skriftlige henvendelsen er det situasjoner der kommunikasjonen skjer ved hjelp av fax, telefon eller epost og der forvaltningsorganets saksbehandling er eksplisitt, men ikke alltid inngående.

Det er ikke stilt opp noe krav til skriftlighet i saker etter offentlighetsloven. Avgjørelse av innsynsbegjæringer regnes ikke som "enkeltvedtak" og forvaltningslovens krav til skriftlig avgjørelse kommer derfor ikke til anvendelse. Det kan imidlertid hevdes at kravet om forsvarlig saksbehandling ofte vil gjøre det nødvendig at begrunnelsen gis skriftlig. I alle fall bør det legges til rette for at skriftlig begrunnelse gis, slik at ønsket om å unngå praktisk strev i minst mulig grad blir årsak til at skriftlig begrunnelse mangler.

Meget taler etter min mening for at den innsynsberettigede selv bør kunne velge om saksbehandlingen skal skje skriftlig eller ikke. Dersom begjæringen framsettes på skjema i en innsynsrutine på nettet, bør dette ses som et valg av skriftlig saksbehandling, likeledes dersom begjæringen fremsettes i brev, fax eller på annen skriftlig måte. Den som begjærer innsyn bør også kunne velge kommunikasjonsmåte. Sendes begjæringen i form av elektronisk post, bør forvaltningens avgjørelse kommuniseres på samme måte, og sendes begjæringen som brevpost, bør forvaltningen anvende brevpost i sitt svar. Samtidig er det imidlertid grunn til å legge til rette for at flest mulig av de som begjærer innsyn benytter innsendingsmåter som gir rask kommunikasjon av begjæringer som har et innhold som er tilstrekkelig til at forvaltningen skal kunne ta en rask avgjørelse. Utvikling av et IKT-basert innsynssystem på nettet med standard skjema for innsynsbegjæring, vil innebære at saksbehandlingen blir skriftlig og rask. Dersom en aksepterer at skriftlige henvendelser skal gis tilsvarende skriftlig svar, innebærer det at avslag med begrunnelser og henvisninger alltid skal gis skriftlig med epost når skjemaet benyttes.

Skriftlige avslag er viktig fordi det gjør den angitte begrunnelsen vitterlig. Skriftlig svar gir trolig også bedre grunnlag for å etterprøve om avgjørelsen er korrekt og akseptabel. Det kan også danne et godt grunnlag for å framsette en begrunnet klage. Elektronisk klagesaksbehandling innenfor rammene av et innsynssystem som er tilgjengelig på nettet, gir flere andre fordeler når en begjæring om innsyn avslås helt eller delvis. For det første kan angivelse av hjemmel for avslag være obligatorisk i systemet, likeledes henvisninger til bestemmelser om taushetsplikt. Dette innebærer f.eks. at dersom offl § 5a er anført som hjemmel for avslag, kan systemet gjøre det tvingende å fylle ut minst én henvisning til gyldig betegnelse på en taushetspliktbestemmelse. Systemet vil m.a.o. ikke tillate saken avsluttet før obligatoriske felt er fylt ut med lovlige verdier. Slik kan en sikre høy "avgjørelseskvalitet" i saker der det gis avslag og det derfor er mulighet for videre konflikt. Dette vil være til gagn for begge parter.

I noen tilfelle vil det bli gitt innsyn ved at største delen av dokumentet blir gjort tilgjengelig etter at taushetspliktige opplysninger blir fjernet, jf offl § 5a annet ledd. Slike taushetsbelagte opplysninger gjelder ofte opplysninger om enkeltpersoner. For store dokumenter og når dokumentene er mange innebærer identifisering og fjerning av alle personidentifiserende kjennetegn en betydelig arbeidsinnsats. Det er derfor en utfordring å kunne utvikle automatiserte rutiner. En grunnforutsetning er selvsagt at vedkommende dokument foreligger i maskinlesbar form. Det vil føre for langt å skissere konkrete løsningsforslag her. En idé er imidlertid å benytte hvert av elementene i journalen som søkeargumenter ved gjennom søking av dokumentene. Uansett vil det trolig være vanskelig å utvikle automatiserte rutiner som er 100% pålitelige. Innen flere sakstyper vil en automatisk gjennom søking av dokumentet alene ikke representere en fullt ut forsvarlig saksbehandling.

11 Forvaltningen innvilger begjæring om innsyn

Når forvaltningsorganet gir innsyn, oppstår det ingen plikt til begrunnelse og det eksisterer heller ikke her noen forpliktelse til å treffe skriftlige avgjørelser. Likevel bør forvaltningsorganet også i slike tilfelle gjøre bruk av en enkel skriftlig rutine i et beslutningsstøttesystem for innsynssaker. For det første kan det være av betydning for den innsynsberettigede å kunne forholde seg til en avgjørelse som han kan sammenholde med den faktiske effektueringen av innsynet. Viktigere er imidlertid at enkle skriftlige rutiner er en forutsetning for at forvaltningsorganet selv kan bygge opp oversikter over egen innsynspraksis. Tidligere avgjørelser i innsynssaker kan være av betydning for behandlingen i framtidige saker, og det er ikke bare saker der det er gitt avslag som er av interesse i så måte. En samlet oversikt over innvilgede og avslåtte begjæringer om innsyn er dessuten en forutsetning for en helhetlig samlet vurdering av innsynspraksis i det enkelte forvaltningsorgan. Avgjørelser om innsyn bør selvsagt også kunne fremsendes med brevpost, men da som utskrift fra innsynssystemet. Dette systemet bør inneholde alle innsynssaker i vedkommende forvaltningsorgan.

I følge offl. § 8 er det opp til forvaltningsorganet å fastsette på hvilken måte et dokument skal gjøres tilgjengelig. Utgangspunktet bør være at det er den innsynsberettigedes ønske som skal legges til grunn ved valg av innsynsmåte. Forvaltningen bør m.a.o. innrette seg slik at de trenger en særskilt begrunnelse for å gi innsyn på en annen måte enn den innsynsberettigede har bedt om. Ved utfylling av skjema for begjæring om innsyn bør det legges til rette for valg av innsynsmåte (digital kopi, papirkopi, gjennomlesing på forvaltningens kontor, avskrift av dokumentinnhold m.v.). Forvaltningen bør etterkomme slike ønsker med mindre de har sterke grunner til å velge en annen gjennomføring av innsynet.

Det bør legges opp til at dokumenter i så stor grad som mulig gjøres tilgjengelige i elektronisk form. Er begjæringen framsendt som elektronisk post (jf det omtalte skjemaet), bør det legges til rette for at innsyn gis ved at kopi sendes som vedlegg til en epost som gjengir innvilgelsen av begjæringen. Finnes dokumentet i et åpent elektronisk arkiv, kan en nøye seg med at det i avgjørelsen oppgis en peker til vedkommende dokument.

4.5 Den innsynsberettigede gjør bruk av dokumentet

12 Den innsynsberettigede gjør bruk av dokumentet

Offentlige dokumenter samt lover, forskrifter m.v. er ikke undergitt opphavsrett og kan derfor forholdsvis fritt benyttes av den innsynsberettigede. Det er f.eks. ingen ting i veien for at private publiserer offentlige dokumenter som de er gitt innsyn i. Er innsynet gitt i form av en digital kopi vil det f.eks. være enkelt å publisere dokumentet for "all verden" på en nettavis eller en nettside tilhørende organisasjoner eller privatpersoner. I slike tilfelle kan det være et problem for forvaltningen dersom dokumentet ikke oppdateres etter hvert som det skjer endringer. (Det utstedes f.eks. et nytt brev fra Helsetilsynet som opphever tidligere brev til landets fylkesleger.) Med mindre formålet med publiseringen er av historisk art vil både den innsynsberettigede og forvaltningsorganet ha en interesse i at slike framtidige endringer gjøres kjent.

I tilfelle der det gis digital kopi kan det være grunn til å vurdere å tilby et "innsynsabonnement" for vedkommende dokument, dvs en tjeneste som innebærer at den innsynsberettigede får tilsendt endringer/nye versjoner av de dokumenter han tidligere har fått innsyn i. En slik ordning kan eventuelt avgrenses til å gjelde dokumenter som foreligger i elektronisk form. Det er også rimelig at tjenesten avgrenses til en viss tidsperiode. Et slikt innsynsabonnement bør være knyttet til lignende ordninger der den enkelte får tilbud om å abonnere på alle dokumenter innen nærmere bestemte saksområder m.v., jf. avsnitt 3.7 (ovenfor). En mulighet er således å tilby abonnementsordninger på ulike nivåer: for bestemte dokumenter, for konkrete saker (jf saksnummer) og for saksområder (jf systematiske kategorier).

5 Prinsipper for en framtidig innsynspolitik

I det følgende vil jeg oppsummere hovedinnholdet av dette notatet ved forsøksvis å formulere noen prinsipper for en framtidig innsynspolitik i offentlig forvaltning. "Prinsippene" er som betegnelsen forteller ment som prinsipale standpunkter eller utgangspunkter for den framtidig praktiseringen av innsynslovgivningen. Her som i notatet for øvrig tar jeg sikte på å behandle spørsmålene om innsyn på generell basis, samtidig som fokus er praktiseringen av offentlighetsloven.

Som nevnt innledningsvis er innsynsspørsmålene i dette notatet behandlet innenfor rammene av den eksisterende rettslige reguleringen. Spørsmålet har derfor primært vært hvorledes forvaltningen og de som ønsker innsyn i offentlige dokumenter m.m. bør innrette seg for at den eksisterende lovgivningen skal bli så virkningsfull som mulig. Formålet er altså å effektivisere undersøkelse av innsynsmuligheter, begjæring av innsyn og forvaltningens praktisk-administrative arbeid i tilknytning til behandlingen av innsynsbegjæringer. De virkemidler jeg har skissert er i all hovedsak av teknologisk og organisatorisk karakter. Jeg har ikke tatt opp spørsmål om endringer i lov eller forskrift. Det er imidlertid et poeng at forvaltningen står fritt til å etablere en praksis og stille hjelpemidler til disposisjon som i realiteten stiller den enkelte i en mer gunstig situasjon enn den de formelle rettsreglene direkte gir anvisning på. Slike "merytelser" som skjer på grunnlag av interne prioriteringer i forvaltningen (og som ikke er pålagt av lovgiver) framstår som serviceytelser til befolkningen og er derfor lett å innpasse i politikken for en mer "brukerstyrt forvaltning": Ut i fra et annet perspektiv kan de samme tiltakene ses som interne effektiviseringstiltak som den underliggende forvaltning kan pålegges å gjennomføre i henhold til instruks. Etablering av et beslutningsstøttesystem for innsynssaker som også er åpent for det brede publikum, kan f.eks. både ses som en merytelse som "overoppyller" bestemmelsene i offentlighetsloven og på et effektiviseringstiltak som er rettet mot den enkelte forvaltningstjenestemann.

Nedenfor har jeg formulert 10 mulige prinsipper (eller utgangspunkter) for en ny innsynspolitik. Prinsippene er utgangspunkter og ikke unntaksfrie regler. Poenget er at avvik trenger en konkret og tungtveiende begrunnelse. Hvilke begrunnelser for å gjøre unntak som eksisterer har jeg ikke tatt mål av meg til å angi her. Jeg regner dessuten med at dette ofte best kan vurderes etatsvis eller for hvert forvaltningsorgan. Uansett hvilke

unntak som gjøres vil etablering av prinsipper som grunnlag for utforming av en innsynspolitik for hver etat og/eller for hver organ kunne få innvirkning både på diskusjonens innhold og på resultatene.

★ **Prinsippet om parallell styrking av kanaler for offentlighet**

Samtidig som det gis innsyn over nettet m.v. skal forvaltningen planmessig bruke IKT for å styrke mulighetene for tradisjonell tilgang til offentlige dokumenter.

★ **Prinsippet om helhetlig tilnærming til innsynsregler**

Forvaltningen skal i sin praktiske tilrettelegging, i veiledning for brukere og i sine systemløsninger legge til rette for at ulike rettigheter til innsyn i opplysninger og dokumenter kan ses i sammenheng og praktiseres under ett.

★ **Prinsippet om forhåndsklassifisering**

Forvaltningen skal forhåndsklassifisere alle offentlige dokumenter som utvilsomt er offentlige i henhold til offentlighetslovgivningen. Klassifiseringen avgjør bare det positive (at et dokument er offentlig), og innebærer ikke at dokumenter som ikke blir klassifiserte som offentlige kan eller skal unntas fra offentlighet.

★ **Prinsippet om forvaltningsstyrt publisering**

Forvaltningen skal publisere alle offentlige dokumenter som er klassifiserte som offentlige etter offentlighetsloven.

★ **Prinsippet om brukerstyrt publisering**

Forvaltningen skal publisere alle offentlige dokumenter som det faktisk er gitt innsyn i (uavhengig av om disse er forhåndsklassifiserte eller ikke).

★ **Prinsippet om valgfri varsling og aktiv informasjon**

Forvaltningen skal tilby tjenester som innebærer at enhver som ber om det skal varsles/informerer om nye/endrede offentlige dokumenter innen et spesielt saksområde, innen en bestemt sak eller vedrørende et dokument.

★ **Prinsipper om helhetlig elektronisk saksbehandling av innsynssaker**

Begjæring om innsyn, behandling av innsynsbegjæringer, avgjørelser i innsynssaker og effektivering av slike avgjørelser skal understøttes av et helhetlig IKT-basert beslutningsstøttesystem som skal være tilgjengelig på Internett for alle.

Forvaltningen skal legge til rette for at skriftlige begjæringer om innsyn og etterfølgende saksbehandling og effektivering skjer innenfor rammene av det IKT-baserte innsynssystemet.

★ **Prinsippet om skriftlig saksbehandling av innsynssaker**

Forvaltningen skal behandle alle innsynssaker skriftlig, også når kommunikasjonsmåten for øvrig er muntlig, jf ovenfor.

★ **Prinsippet om valgfri kommunikasjonsform**

Forvaltningen skal følge den enkelte brukers frie valg av kommunikasjonsmåte i innsynssaker (brev, epost, telefon, personlig oppmøte m.v.). Det skal legges til rette for rask kommunikasjon.

★ Prinsippet om fritt valg av format på dokumenter det gis innsyn i

Forvaltningen skal følge den enkelte brukers frie valg i måten innsynet effektueres på (digital kopi, papirkopi, avskrift m.v.).

I den grad disse prinsippene anses egnet for videre arbeid, er det særlig tre sett av spørsmål som det er viktig å gripe tak i. For det første bør prinsippene ideelt sett undergis en bred debatt. En bør herunder sammenholde og koordinere prinsippene med politikk innenfor andre områder. Det kan særlig være grunn til å se nærmere på forholdet til informasjonspolitikken. For det andre er det nødvendig å avklare hvilke formell form og hvilke tjenstlige virkninger prinsipper for innsynspolitikken skal ha. En nærliggende mulighet er å forplikte forvaltningen til å gjennomføre interne prosesser med utgangspunkt i omforente prinsipper, men samtidig unngå å stille bestemte krav til utfallet av disse prosessene. For det tredje er det nødvendig å sette i gang arbeidet med å beskrive og utvikle et beslutningsstøttesystem for innsynssaker. Et slikt arbeid kan med fordel skje i flere faser, for derved å redusere risiko for uhensiktsmessig prosjektgjennomføring og sikre en tilstrekkelig og løpende evaluering. Det er også grunn til å overveie om denne siste delen av arbeidet også kan ha et visst næringspolitisk potensiale.