

IKT, åpenhet og innsyn

Systematikk, begreper og rettspolitiske utfordringer

Professor Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo
Versjon 1, 08.05.02

INNHOLDSFORTEGNELSE:

1	INNLEDNING	2
2	PERSPEKTIVER PÅ ÅPENHET	2
2.1	GENERELT	2
2.2	IKT OG ÅPENHET.....	3
2.3	FORHOLDSMESSIG NYTTE AV IKT?.....	6
3	VITTELIGHET OG SPORBARHET.....	7
4	GJENSTAND FOR ÅPENHET	8
a)	<i>Opplysninger</i>	<i>8</i>
b)	<i>Dokumenter</i>	<i>11</i>
c)	<i>Registre og databaser.....</i>	<i>11</i>
d)	<i>Regler.....</i>	<i>12</i>
e)	<i>Datamaskinprogrammer</i>	<i>14</i>
f)	<i>Møter.....</i>	<i>15</i>
g)	<i>Automatiserte funksjoner</i>	<i>15</i>
5	INITIERING AV ÅPENHET	16
6	BESLUTNINGER OM ÅPENHET.....	17
6.1	BESLUTNINGSSTØTTESYSTEM FOR SAKER OM INNSYN OG PUBLISERING.....	17
6.2	AVGJØRELSE VEDRØRENDE INNSYN I OG PUBLISERING AV OFFENTLIGE DOKUMENTER	18
a	<i>Gradering</i>	<i>18</i>
b)	<i>Negativ og positiv avgrensing.....</i>	<i>19</i>
c)	<i>Avgjørelser ad hoc.....</i>	<i>20</i>
d)	<i>Etterhåndsavgjørelser</i>	<i>20</i>
7	REALISERING AV OFFENTLIG INNSYN MV	20
8	FORHOLDET MELLOM KRAV OM INNSYN I OG PUBLISERING AV OFFENTLIGE SAKSDOKUMENTER.....	23
9	FLERBRUK OG ENDRET ORGANISERING OG ARBEIDSDELING	26
10	AVSLUTNING	28
	PUNKTVIS OPPSUMMERING AV DE VIKTIGSTE SYNSPUNKTENE I DENNE UTREDNINGEN:	29

1 Innledning

I denne utredningen har jeg for en stor del valgt å ta utgangspunkt i en generell systematikk som kan være egnet til å beskrive innsyn etter offentlighetsloven. Framstillingen følger altså ikke kategorier som spesielt gjelder IKT og innsyn. I stedet plasserer jeg IKT-relaterte spørsmål i tilknytning til den generelle systematikken. Mot slutten av utredningen (f.o.m. punkt 8) kommer jeg spesielt inn på utvalgte spørsmål som særlig gjelder IKT. Framstillingen går heller ikke særlig i dybden, men er skrevet for å få fram en mangfold av problemstillinger og sammenhengen mellom disse.

Siden utredningen inngår i en videre sammenheng der jeg regner med at de grunnleggende spørsmål vedrørende offentlighetsprinsippet og innsyn er behandlet, har jeg valgt ikke å redegjøre nærmere for dette prinsippet, begrunnelsene bak innsynsbestemmelsene mv. Demokratihensynene kan imidlertid sies å ha styrt meget av min oppmerksomhet i dette arbeidet (snarere enn de noe snevrere rettssikkerhetshensynene).

Denne versjonen av utredningen (versjon 1), oversendes Offentlighetsutvalget uten at alle detaljer har kommet på plass. Jeg har dessuten beredt til å legge til nye drøftelser og/eller stramme inn framstillingen på enkelte punkter, avhengig av Utvalgets ønsker.

2 Perspektiver på åpenhet

2.1 Generelt

I utredningen vil jeg være opptatt av å presentere mulige kategorier som setter spørsmål om innsyn etter offentlighetsloven i sammenheng med andre tiltak som kan bidra til at "enhver" kan oppnå kunnskap om det offentlige myndighetsutøvelse og virksomhet ellers. Hovedtemaet vil altså gjelde åpenhet generelt ("en åpen offentlig forvaltning"), og ikke bare "innsyn" som her oppfattes som én av flere måter å skape åpenhet på. I en forvaltning som i stor grad arbeider med papirdokumenter, er det nærliggende at bestrebelsene på å skape slik åpenhet kommer til uttrykk i lovgivning som gir rett til å kreve å se saksdokumenter, med vekt på tradisjonelle, skriftlige framstillinger.

I én fase av den teknologiske utviklingen har rett til innsyn i dokumenter vært så viktig for å skape åpenhet at den nærmest har blitt synonymt med åpenhet. Den teknologiske utviklingen kan tilsa at vi bør frigjøre oss fra denne dominansen og i stedet spørre det overordnede spørsmålet om åpenhet på nytt: Hvordan kan vi best skape åpenhet rundt den offentlige forvaltningens myndighetsutøvelse? Den teknologiske utviklingen, sammen med andre sterke utviklingstrekk (internasjonalisering, nye organisasjonsformer i offentlig sektor, privatisering mv), gjør det sannsynlig at vi finner fram til nye svar. Det er mao lite trolig at gårsdagens svar på etterkrigstidens åpenhetsutfordringer også vil være gode svar på

morgendagens utfordringer. Selv om rett til innsyn i offentlig forvaltnings saksdokumenter åpenbart fortsatt bør være en del av framtidens åpenhetsregime, er det etter min mening tvilsomt om et slikt instrument bør utgjøre den dominerende ordningen.

2.2 IKT og åpenhet

Før jeg kommer nærmere inn på generelle kategorier og begreper i diskusjonen rundt innsyn og åpenhet, vil jeg kort skissere fire sammenhenger (a – d) mellom IKT og spørsmål om åpenhet. Jeg kommer ikke inn på spørsmålet om på hvilken måte og i hvilken grad IKT lar seg styre gjennom politiske vedtak, slik at den kan være verktøy i en bevisst politisk styring og omstilling av forvaltningen. Likevel vil jeg gi uttrykk for at mange av drøftelsene nedenfor ville ha vært meningsløse med et deterministisk syn på IKT. Selv om det kan være begrensninger i muligheten for å styre teknologien, forutsetter jeg at slik styring både er mulig og, ut i fra ønsket om å bevare og styrke demokratiske prosesser mv, også nødvendig og ønskelig. Det kan og må derfor være et mål for politiske myndigheter å undersøke om og på hvilken måte de kan benytte IKT for å fremme demokrati, rettssikkerhet mv, uavhengig om den teknologiske utviklingen kan sies å gjøre dette vanskelig. I denne utredningen vil hovedvekten bli lagt på de *mulighetene* for åpenhet som IKT gir. Samtidig kan teknologien benyttes for å gjøre dokumenter og informasjon ellers vanskeligere tilgjengelig enn før, men slike trusler kommer jeg ikke nærmere inn på i særlig grad.

a) IKT kan utfordre tradisjonelle kategorier og begreper. Et eksempel på dette har jeg allerede illustrert i min lille beskrivelse av forholdet mellom innsyn og åpenhet. Et annet sentralt eksempel er dokumentbegrepet. Diskusjonen av dette begrepet har både inneholdt en frigjøring fra papirmediet og en oppdagelse av at "dokument" ikke er en selvfølgelig størrelse, men betegner en informasjonsenhet som kan være vanskelig å definere når vi ikke lenger anvender de konvensjoner og forventninger som er knyttet til papirdokumenter. Jeg skal ikke her gå inn på en detaljert beskrivelse av flere eksempler på lignende systematiske og begrepsmessige spørsmål, men nøye meg med å peke på 3 tilfelle som kan sies å representere underkategorier av det generelle spørsmålet om hvordan IKT kan utfordre tradisjonelle kategorier og begreper.

For det første kan det som tidligere var sentrale kategorier/begreper bli svekket i forhold til tidligere. Et viktig eksempel på dette er begrepet "personregister", som ble skapt som en analogi til manuelle journal- og arkivsystemer i en tid med data lagret på sekvensielle filer. Begrepet ble bl.a vanskelig å opprettholde fordi mulighetene for samkjøring av opplysninger fra flere kilder økte. Også utviklingen av databaseteknologi, i kombinasjon med utvikling av infrastruktur for datakommunikasjon (da IT ble til IKT), gjorde det vanskelig å holde fast ved registerbegrepet. Dokumentbegrepet kunne ha blitt detronisert på samme måte, for eksempel slik at en i stedet kunne valgt å gjøre bruk av grunnbegrepet "opplysning". I stedet har lovgiver valgt en oppgradering av dokumentbegrepet.¹ Også

¹ Ref

personregisterbegrepet ble imidlertid kraftig utvidet i tråd med den teknologiske utviklingen (om enn ikke formelt), inntil det til slutt ble ansett å ha et innhold som lå så langt fra språklige konvensjoner at det "sprakk", ble redusert og fikk en mindre betydningsfull rolle enn tidligere.

IKT kan for det andre gjøre at oppmerksomheten om eksisterende kategorier/begreper blir større enn tidligere, samtidig som det ses som uttrykk for aspekter som får større generell betydning enn tidligere erkjent. Et sentralt eksempel på dette kan være at "journal og lignende registre" (offl § 2 annet ledd), ses som utslag av overkategorien "metaopplysninger", dvs opplysninger om de offentlige saksdokumentene. Slik allmenngjøring av kategorier som tidligere har vært spesifikt beskrevet, legger også forholdet til rette for å se sammenhenger i rettslige reguleringer (hvilke andre metaopplysninger gir lovgivningen anvisning på?), og det kan få oss til å bli oppmerksomme på nye behov innen samme generelle kategori (hvilke nye typer metaopplysninger *bør* være tilgjengelige?).

Sist men ikke minst kan IKT gjøre at vi introduserer nye begreper som vi integrerer i den eksisterende beskrivelsen/reguleringen av et saksområde. Et sentralt eksempel her er "digitale signaturer" som på bakgrunn av en teknologisk utvikling introduseres og integreres med tradisjonelle forvaltningsrettslige kategorier og lovgivning, jf fvl § 15a og lov om elektroniske signaturer². Et mulig nytt begrep kan på lignende vis være "elektronisk publisering", for eksempel som svar på de muligheter som verdensveven (www) og annen internetteknologi gir, se nedenfor kapittel 8.

b) IKT kan effektivisere eksisterende åpenhetslovgivning. Dette er en åpenbar mulighet som i en viss utstrekning også er realisert på offentlighetslovens område. Lovens § 8 lar det være opp til forvaltningen å bestemme hvorledes et saksdokument skal gjøres kjent. Det er åpenbart at IKT gir mulighet for mindre ressurskrevende innsats fra forvaltningens side når det for eksempel er mulig å sende kopi av dokument som vedlegg til epost eller lignende, i stedet for å kopiere dokumentet i kopimaskin, skrive følgebrev, legge i konvolutt og betale porto. På den annen side er det flere ubenyttede muligheter for effektivisering ved hjelp av IKT, for eksempel kan det utvikles beslutningsstøttesystem som tilrettelegger for elektroniske begjæringer om innsyn, letter vurderingen av innsynsbejæringer mv.

Det er ikke alltid lett å vurdere på forhånd hva slags effektiviseringsvirkning det er mulig å oppnå ved bruk av IKT. Et beslutningsstøttesystem som nevnt ovenfor kan for eksempel gi kostnadseffektivisering, men kan også tenkes å øke antallet innsynsbejæringer og dermed den totale saks- og arbeidsmengden for forvaltningen. Hvorvidt en bare effektiviserer realiseringen av formålet med loven (anledningen til å kreve innsyn), eller også får en kostnadseffektivisering, kan ofte bedømmes best i ettertid.

² Lov av 15.06.2001 nr. 81.

c) IKT kan introdusere nye muligheter for åpenhet. Det er på mange måter en glidende overgang mellom hva som bør karakteriseres som en effektivisering av eksisterende lovgivning, og hva som må sies å representere nye muligheter for åpenhet. I kapittel 8 kommer jeg nærmere tilbake til publisering av offentlige saksdokumenter. Dette kan på bestemte vilkår sees som et tiltak som effektiviserer dagens lovgivning. Det er således mulig å se på innsynsberettigede personers aksessering av forvaltningens nettsteder, som "krav" om å gjøre seg kjent med de dokumenter som er publisert på nettstedet, jf offl. § 2 første ledd. Dersom vi imidlertid går bak det språklige og i stedet ser på de prinsipielle forskjeller og likheter, må man konkludere med at det i slike tilfelle foreligger en praksis som klart atskiller seg fra de arrangementer som offentlighetsloven forutsetter. Jeg kommer tilbake til disse forskjellene senere, men etter min mening er publisering av saksdokumenter på nettet et eksempel på at IKT gir nye muligheter for åpenhet.

På lignende måte som ved publisering av dokumenter, innebærer IKT for eksempel nye muligheter for møteoffentlighet, og det gir ikke bare mulighet for å gjøre dokumenter offentlige tilgjengelig, men også slike funksjoner som kan være beskrevet i dokumenter, jf avsnitt 4 under bokstav g om automatiserte funksjoner. Et ytterligere forhold er at IKT og "databaseinnsyn" kan gjøre det mulig å kombinere og sammenholde opplysninger og andre informasjonenheter på ulike måter. Dette kan for eksempel skje ved at personer kan spørre mot en database for å få svar på sammenhenger i basen (hvor mange personer med landsted i Hafjell har inntekt under NOK 1 million?). Bestemte kunnskaper er i slike tilfelle ikke eksplisitt uttrykt, men kan eksponeres i henhold til den enkeltes individuelle valg. Meget av den følgende framstillingen handler nettopp om de mange nye mulighetene som teknologien gir. Det er særlig dette nye som kan gjøre at tradisjonelle innsynsbestemmelser blir for snevre og begrensende for en framtidsrettet diskusjon av "åpenhetsbestemmelser".

d) IKT kan gjøre at ulike typer midler for å skape åpenhet konvergerer. "Konvergens" er et ord som særlig går igjen i diskusjonen omkring morgendagens telekommunikasjonstjenester, kringkasting mv, men er også relevant i sammenheng med spørsmål om åpenhet i offentlig forvaltning. Offentlighetsloven regulerer dokumentoffentlighet, mens offentlighetsprinsippet også tilsier møteoffentlighet. Selv om offl § 2 annet ledd inneholder regler om tilgang til "møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner", har dokumenter og møter tilhørt to atskilte sfærer, både regulatorisk og i den praktiske virkelighet. Et enkelt men viktig poeng er at IKT tillater at ulike kilder for kunnskap om offentlig myndighetsutøvelse mv kan gjøres tilgjengelig på en integrert måte. Digital overføring av lyd og bilde fra møter kan for eksempel kombineres med tilgang til autentiske saksdokumenter, simulering av virkninger av forslag til vedtak (se hvordan vil den foreslåtte bebyggelsen på Nesoddtangen vil se ut), relevant statistikk og bakgrunnsmateriale i saken (jf databaseinnsyn) mv. Endringen av dokumentbegrepet slik at det omfatter en "informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring", kan sies å ha lagt til

rette for slik konvergens i beskrivelsen, reguleringen og realiseringen av innsyns- og åpenhetsbestemmelser.

2.3 Forholdsmessig nytte av IKT?

Et sentralt spørsmål når en skal vurdere innsyn/åpenhet i lys av de muligheter som IKT gir, er hvilken målestokk som bør legges til grunn for å bedømme om lovgivningen er tilstrekkelig eller ikke. IKT har allerede, isolert sett, uten foranledning av lovgivning, resultert i bedre tilgang enn tidligere både til offentlig informasjon, offentlige saksdokumenter og regelverk. Det kan derfor argumenteres med at det allerede har skjedd forbedringer, og at ytterligere forbedringer ikke er tilstrekkelig begrunnet. Det andre ytterpunktet kan være å peke på hvilke muligheter som IKT gir, og argumentere for at en lovgivning som ikke forutsetter at alle slike muligheter brukes er utilstrekkelig.

Etter min mening gir en demokratitilnærming til spørsmålet om innsyn og åpenhet støtte til synspunktet at den åpenhetsteknologi som står til rådighet for befolkningen, bør stå i et rimelig forhold til den teknologi som offentlige myndigheter selv gjør bruk av. Minstekravet bør være at befolkningens relative mulighet for informasjonsbehandling med tanke på innsyn i og kontroll av myndigheters forhold, ikke må bli dårligere enn myndighetenes mulighet til å unndra seg fra slik kontroll/innsyn. Dersom offentlige myndigheters IKT-bruk svekker/begrenser befolkningens mulighet for kontroll eller øker den innsats som skal til for å gjennomføre kontrollen, tilsier det at befolkningens rettigheter og IKT-bruk *minst* må styrkes slik at status quo gjenoprettes. I denne utredningen vil jeg peke på flere trekk som kan sies å begrunne slike kompensierende tiltak, for eksempel:

- Økende bruk av opplysninger i databaser som beslutningsgrunnlag og usikkerhet mht i hvilken grad og på hvilken måte databaser skal være åpne for offentlig innsyn.
- Økende bruk av automatiserte systemer der myndighetsutøvelsen er uttrykt som datamaskinprogrammer og derfor ikke er (lett) observerbar og tilgjengelig.
- Muligheten for at en stor del av korrespondansen som skjer med epost og filoverføring og ikke blir journalført.

I tillegg til minstekravet om at offentlige myndigheter og befolkningen skal ha muligheten for IKT-bruk som ikke endrer den eksisterende "maktbalansen" i befolkningens disfavør, er det selvsagt aktuelt å foreslå endringer som gir genuine forbedringer i åpenhetsregimet. Flere av de følgende drøftelsene kan sies å peke i denne retningen.

3 Vitterlighet og sporbarhet

En åpenbar forutsetning for å få innsyn eller på annen måte skape åpenhet er at det er mulig å observere vedkommende objekt, dvs at det finnes et en brevjournal, et saksdokument, et møte mv. Betydningen av åpenhetslovgivning er derfor i stor grad avhengig av hvilke formelle krav til vitterlighet som gjelder. Blant de grunnleggende kravene til vitterlighet er krav til skriftlighet, jf fvl § 11c om krav til nedtegning av opplysninger fra muntlige konferanser og telefonsamtaler og fvl § 23 om krav til skriftlige enkeltvedtak. I folkevalgte organer følger hovedregelen i kommuneloven § 30 første ledd møteprinsippet, som blant annet innebærer at det i mange saker ikke er anledning til å treffe vedtak utenfor formelle møter (i lukkede rom, som sirkulasjonssak mv). Krav til skriftlighet kombinert med rett til dokumentinnsyn, og møteprinsippet i kombinasjon med åpne møter (jf f.eks. kommuneloven § 31 første ledd), sikrer at det faktisk eksisterer noe å ha innsyn i.

I spesielle tilfelle kan innsynsrettigheter mv gi som resultat at vitterligheten av myndighetsutøvelsen mv blir bedre enn før. Således kan rett til innsyn i saksforhold som det fra før ikke forelå noe dokument om, innebære at et slikt dokument blir skrevet. Ved krav om allmenn innsynsrett etter personopplysningsloven § 18 første ledd, har den som spør således krav på skriftlig svar, se peol § 24. Slike svar skal i sin tur journalføres på forskriftsmessig måte, og dokumentet blir på den måten observerbart i forvaltningsorganets brevjournal.

IKT kan sies å gjøre det mindre tyngende enn tidligere å stille krav til vitterlig og observerbar myndighetsutøvelse. Således er det for eksempel lettere enn tidligere å gjøre nedtegnelser fra muntlige konferanser (jf bruk av laptop-maskiner mv). Det kan også sies å være lettere enn tidligere å gjøre møter observerbare, for eksempel i form av internettoverføringer mv. Like iøynefallende er imidlertid farene for den motsatte utviklingen. IKT kan føre til mer bruk av meddelelsesformer som oppfattes som så uformelle at de blir observerbare i kun kort tid og meget vanskelig tilgjengelig for utenforstående. Det er for eksempel stor fare for at mye epost som tidligere ville ha vært skrevet som formelle brev, ikke blir journalført og dessuten blir slettet etter kort tid fordi systemadministrator ber om det fordi platelagrene er fulle! Med mobiltelefoni og kontinuerlig tilgang til talekommunikasjon, kan det dessuten være at telefonen fungerer som utvidende "korridorkonsultasjoner", dvs som en lukket og mer omfattende muntlig forhandling enn tidligere. IKT kan også true etterlevelsen av møteprinsippet, for eksempel slik at representantene like gjerne følger møtet fra sitt kontor som å være til stede på selve møtet. Det er i dag neppe grunnlag for å konkludere i spørsmålet hvorvidt IKT gjør offentlig myndighetsutøvelse mv mer eller mindre observerbar, og spørsmålet bør etter min mening vies oppmerksomhet i forskning som bør være knyttet til det videre arbeidet med revisjon av offentlighetslovgivningen.

Nært beslektet med spørsmålet om ulike krav til vitterlighet, er krav til sporbarhet av det som er gjenstand for offentlighet. Sentrale eksempler her er arkivplikten i offentlig forvaltning (arkivloven § 6) og plikten til å gjøre åpne møter i folkevalgte

organer kjent på hensiktsmessig måte, se kommuneloven § 32 tredje ledd. Innen hvert arkiv og for hvert møte gjelder det videre krav til å gjøre tilgjengelig slik informasjon som trengs for å finne fram til og ta stilling til om et dokument eller et møte er av interesse. Således er bestemmelser om krav til føring av journaler i samsvar med arkivforskriftens bestemmelser,³ og plikten til å sette opp og gjøre tilgjengelig sakslistene for møter i folkevalgte organer⁴ avgjørende for at den enkelte skal kunne ta stilling til om de skal benytte sine rett til dokumentinnsyn og tilstedeværelse på møter. IKT kan øke mengden av allment tilgjengelig informasjon om offentlig forvaltning. Dette kan tilsi strengere krav til organisering og bruk av systematikk for å lette søking og gjenfinning. Et utslag av dette standpunktet er systematiske krav til publisering av offentlige saksdokumenter, se avsnitt 8.

4 Gjenstand for åpenhet

Ovenfor har jeg fremhevet det selvfølgelig at åpenhet forutsetter "noe" som kan gjøres observerbart, for eksempel ved hjelp av regler om innsyn. Til nå har jeg kun tatt utgangspunkt i dokumenter og møter. IKT gjør imidlertid at det på mer grunnleggende måte er grunn til å spørre hva dette "noe" kan være, dvs hva kan tenkes å være gjenstand for åpenhet i forvaltningen? I det følgende vil jeg trekke fram 8 slike hovedkategorier (a - h). Til en viss grad er det overlapping mellom kategoriene, men likevel slik at hver kategori etter min mening har selvstendig betydning for realisering av åpenhet.

a) Opplysninger

"Opplysning" er et av grunnbegrepene som anvendes for å angi hva som skal være gjenstand for innsyn, i offentlighetsloven; særlig hva som skal unntas fra innsyn i et dokument. Opplysningsbegrepet er dessuten del av dagligtalen og framstår derfor som forholdsvis uproblematisk i de fleste sammenhenger. I enkelte spesielle sammenhenger brukes imidlertid begrepet på en måte som bryter med vanlig språkbruk. For eksempel definerer sikkerhetsloven § 3 nr 7 "informasjon" som "enhver form for opplysninger i materiell eller immateriell form." Her forutsettes det mao at "opplysning" også kan omfatte gjenstander, noe som innebærer at informasjon/opplysning i denne sammenheng går formodentligvis enda videre enn for eksempel det dokumentbegrepet i offentlighetsloven. Her skal jeg kort gå inn på enkelte spørsmål vedrørende opplysningsbegrepet som etter min mening har spesiell relevans for spørsmålet om IKT og åpenhet. Stikkordet er formalisering, dvs i hvilken grad og på hvilke måter "opplysning" betegner informasjonsenheter som på forhånd er brakt over i faste former.

Når vi snakker om opplysninger i et dokument som er skrevet som sakprosa, dvs i form av brev, notater, rapporter mv, er teksten vanligvis bare formalisert i meget beskjeden grad, for eksempel ved at adressat, sted, dato, underskrift og enkelte

³ Se Forskrift om offentlig arkiv (FOR-1998-12-11-1193), kapittel 2.

⁴ Kommuneloven § 32 annet ledd og offentlighetsloven § 2 annet ledd.

andre opplysninger er klart definert. Teksten i dokumentet for øvrig utgjør en enhet der det ikke er forhåndsdefinert noen opplysninger. Selvsagt kan vi også i slike tekster anvende generelle kategorier og spørre om de forekommer i dokumentet (person-, institusjons- og stedsnavn, lovreferanser mv), men når begrepet opplysning for eksempel anvendes for å unnta fra innsyn etter offentlighetsloven, avhenger gjerne forståelsen av "opplysning" av en konkret vurdering av meningsinnholdet. Spørsmålet om hva som må unntas for ikke å røpe opplysninger som er belagt med taushetsplikt (offl § 5a), vil for eksempel kunne avhenge av hvilke opplysninger som kan sies å gjelde personlige forhold eller røpe et klientforhold (jf fvl § 13). Dette kan gjøre det aktuelt å unnta enkeltopplysninger (navn), men det kan også være nødvendig (ut i fra en konkret vurdering) å fjerne flere tekstelementer som i kombinasjon med hverandre kan røpe det taushetsbelagte forholdet. Poenget er at enheten "opplysning" i slike ikke formaliserte tilfelle vil kunne være et ord, flere ord i sammenheng (setning, avsnitt), eller flere spredte ord eller samlinger av ord i teksten.

Med utgangspunkt i lite formaliserte dokumenter, er det flere overganger mot dokumenter (og andre informasjonssamlinger) der formaliseringen (implisitt eller eksplisitt) blir sterkere. I enkelte dokumenter vil det for eksempel være en fast implisitt struktur (sakens parter, faktisk redegjørelse, vurdering, konklusjon), dvs en vil kunne hevde at dokumentet inneholder opplysninger om sakens parter osv, selv om slike opplysninger ikke eksplisitt er navnsatt og definert i dokumentet. Skjemaer (på papir eller skjerm) er eksempel på informasjonsformater der ulike opplysningstyper er navnsatt, og der informasjonsinnholdet er forholdsvis detaljert angitt. Slike skjemaer (og andre fast strukturerte saksprosaetekster) er formaliserte i den forstand at de angir opplysningstyper, gjerne kombinert med en nærmere forklaring på den generelle definisjonen av opplysningstypen. Opplysningsverdien i skjemaer kan ofte være fri, dvs en kan beskrive opplysningstypen slik det passer i den individuelle sak (fri tekst). Ofte stiller imidlertid skjemaer opp krav om at opplysningsverdien skal være av et bestemt slag (tall og bokstaver mv), og disse kan være avgrenset til visse intervaller (tallverdien ≤ 100). Opplysningstypen "sivilstand" kan for eksempel bare beskrives ved hjelp av verdiene "gift", "ugift", "enke", "enkemann", "separert", "skilt", "partnerskap" og "samboer", slik at opplysninger om samlivsforhold ut over dette faller utenfor opplysningstypen: "Vi er kjærester og har barn sammen lever hver for oss" hadde mao vært en mulighet i et skjema med fritekst verdier, men faller utenfor når formaliseringen også omfatter verdiene.

I registre og databaser vil de fleste verdier være fast definert på lignende måter, dvs formaliseringsgraden vil være høy. Denne elementære gjennomgangen av "opplysning" i ulike skikkelser, leder fram til en påpekning av at IKT lett vil kunne trekke i retning av en større grad av formalisering av opplysninger, både ved at det i større grad defineres opplysningstyper og ved at det stilles krav til hvilke verdier disse opplysningstypene kan ha. Det er særlig to årsaksforhold jeg her vil nevne som kan være en viktig drivkraft i en slik retning. Begge forhold er knyttet til arbeidet med effektivisering og omstilling i offentlig sektor.

For det første er formalisering av opplysninger ansett å være en viktig forutsetning for mer effektiv utnyttelse av "informasjonsressurser" i offentlig sektor. Dette gjelder særlig spørsmål om utveksling og "gjenbruk" av opplysninger. Tanken er at en opplysning bare skal samles inn én gang (eller så få ganger som mulig), fordi det er store kostnader knyttet til informasjonsinnsamling fra primærkilder (parter, næringsliv mv). Én innsamling og felles bruk, krever klar definisjon av hver opplysningstype og fastsettelse av hvilke verdier som skal være lovlige for hver type. IKT er en forutsetning for en effektiv spredning og bruk av slike "felles informasjonsressurser". En annen side av samme sak, gjelder forbedring av den politiske styringen av offentlig sektor. Forutsetning for slik forbedring er bl.a at rapporteringsrutiner mellom forvaltningsnivåene (vertikalt) og kunnskapsoverføring mellom sektorene (horisontalt) forbedres. Utvikling av systemer og rutiner for å forsyne politisk ledelse mv med slik styringsinformasjon, forutsetter ofte stor grad av formalisering av opplysningene. Kommunenes rapporter til staten bør for eksempel være basert på felles definisjoner mv. I betydelig grad dreier dette seg om oppbygging av store databaser som inneholder veldefinerte opplysninger om offentlig sektor i form av statistikk og andre beskrivelser i faste formater.

En annen viktig årsaksfaktor som trekker i retning av større grad av formalisering av opplysninger i offentlig sektor, gjelder bestrebelsene på å utvikle rutiner for elektronisk saksbehandling i offentlig sektor. Utvikling eller anskaffelse av IKT-baserte saksbehandlingssystemer innebærer kort sagt generelle forhåndsavgjørelser av hvorledes informasjonsbehandlingen skal skje. Dette gir seg utslag på flere måter. Når saksbehandlingen i stor grad er automatisert, innebærer slike saksbehandlingssystemer at det på forhånd defineres hva som er et relevant og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, dvs hvilke opplysningstyper som kan/må foreligge for å treffe lovlige vedtak. Selv når saksbehandlingen i liten grad er automatisert, vil opplysninger som inngår i saksbehandlingen kunne formaliseres i større grad enn tidligere, for eksempel ved at en tar i bruk maler for ulike typer dokumenter med detaljerte krav til informasjonsinnhold.

Jeg skal ikke her utdype hvorledes IKT-baserte rutiner kan virke inn på informasjonsbehandling i offentlig sektor. Det generelle poenget er at IKT-anvendelser trekker i retning av at opplysninger blir formaliserte i større grad enn tidligere. I en slik situasjon bør ikke graden av formalisering være avgjørende for om innsyn kan gis eller ikke. Saksprosa, registre og databaser bør med andre ord i utgangspunktet være gjenstand for samme innsynsrett.

Det at behandling av grunnenheten "opplysning" blir brakt over i fastere former, innebærer noen nye muligheter ved at det for eksempel kan være lettere å bruke opplysning som enhet når forvaltningen skal angi hvilket informasjonsinnhold som skal være gjenstand for innsyn eller som skal unntas. På den annen side kan en slik utvikling lede i retning av mer "rigid" og mindre detaljert produksjon av informasjon (jf bruk av faste opplysningstyper/-verdier i stedet for rikere

("blomstrende") beskrivelser, noe som på mange måter kan gjøre informasjonsinnholdet fattigere enn tidligere.

b) Dokumenter

Begrepet "dokument" er beskrevet og drøftet på utdypende måte av Jon Bing i hans utredning "Offentlighetsloven og datamaskinbaserte systemer: Særlig om dokumentbegrepet", og jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på en videre redegjørelse og diskusjon av begrepet. Det er imidlertid grunn til å understreke at "dokument" i stor grad er bestemt av tradisjoner og konvensjoner, og at det derfor lett kan oppstå uklarheter om hvilken informasjonsenhet det er tale om.⁵

Jeg tror det uansett vil være vanskelig å klare å bryte med de konvensjoner og forventninger som er knyttet til "dokument" gjennom å gi mer presise legaldefinisjoner. Jeg er derfor i tvil om "dokument" er særlig egnet som grunnbegrep i en framtidig offentlighetslovgivning. Etter min mening er det grunn til å undersøke om dokumentbegrepet kan degraderes slik at "saksopplysning" i stedet kan angi den primære gjenstanden for innsyn (i de foreliggende formater og på de tilgjengelige media). Om formatene der opplysningene framkommer kan kalles dokument, database, skjema e.a. er kanskje ikke så viktig. "Opplysning" befinner seg systematisk sett på et lavere nivå enn "dokument", og det kan derfor være lettere å formulere nye innsynsregler mv ved hjelp av en slik mer basal "byggekloss".⁶ Jeg kommer ikke nærmere inn på spørsmålet her, men er åpen for eventuelt å drøfte en slik tilnærming ved en senere anledning.

c) Registre og databaser

Opplysninger foreligger ofte i samlinger der de er organisert på ulike måter. "Registre" betegner ulike former for sekvensiell organisering av opplysningene i henhold til en bestemt systematikk som for eksempel alfabetisk, kronologisk eller numerisk orden. En database betegner samlinger der opplysningene er organisert med tanke på et eller flere systemer for IKT-basert informasjonsbehandling. Databaser gjør det for eksempel mulig å hente fram opplysninger ved hjelp av automatiserte systemer som tillater søk, gjenfinning og presentasjon av ulike kombinasjoner av opplysningstyper eller dokumenter.

Registre og databaser kan inneholde alt fra fritekst dokumenter til sterkt formaliserte opplysninger. Organiseringen av informasjonen er i utgangspunktet ikke avhengig av hvilke informasjons-grunnenheter en velger å benytte som betegnelser. Her vil jeg begrense den videre redegjørelsen til enkelte spørsmål knyttet til databaser med sterkt formaliserte opplysninger.

⁵ Således definerer for eksempel Lovdata alle paragrafer som et "dokument", enten innholdet er en kort setning eller flere sider lang bestemmelse.

⁶ Jeg nevner for ordens skyld at "informasjon" etter min mening er et for alminnelig og vidt begrep til å være egnet, og at "data" er for teknisk og for unna den praktiske hverdag som innsynsbestemmelsene skal anvendes i.

Når et forvaltningsorgan etablerer en database til bruk for et bestemt formål, vil denne være basert på inngående analyser av det aktuelle saksområdet. Gjennom informasjonsanalyse og -modellering vil forvaltningsorganet (og/eller de konsulenter de benytter) for eksempel fastlegge hvilke opplysningstyper som skal være relevante/lovlige, hvorledes opplysningstypene står i forhold til hverandre, og hvilke nærmere egenskaper hver opplysningstype og -relasjon har. Etablering av databaser innebærer mao at det er utviklet og fastsatt en *informasjonsmodell* for det aktuelle saksområdet. Slike informasjonsmodeller kan åpenbart ofte ha et innhold som kan være verdifullt for den som ønsker å stille seg kritisk til vedkommende forvaltningsorgans hjemmel for å behandle opplysninger, rettsanvendelse mv. Selv om informasjonsmodeller kan foreligge i et "saksdokument" og dermed i utgangspunktet være offentlig etter gjeldende regler for innsyn, trenger dette ikke å være tilfellet. Selv om et slikt saksdokument eksisterer, kan det videre være at forvaltningsorganet anser det å være et internt dokument som de ønsker å unnta fra innsyn. På lignende måte som "journal og lignende registre" og (visse) "møtekart" er angitt som gjenstander for innsyn, kan modeller for forvaltningens databaser ("databasebeskrivelser") være aktuelt som gjenstand for innsyn i en offentlig sektor. Selv om dette kan virke fremmed for folk som ikke har hatt befatning med slike informasjonssamlinger, er det grunn til å understreke at det her er tale om komprimert og megetsigende informasjon som i stor grad kan bidra til åpenhet om forvaltningens virksomhet. Slike beskrivelser vil dessuten (nesten) alltid foreligge,⁷ fordi de som regel må anses å være nødvendige for å utføre det praktiske utviklingsarbeidet. Åpenhet (innsyn) i databasebeskrivelser er for øvrig nært knyttet til åpenhet vedrørende datamaskinprogrammer og automatiske funksjoner, jf avsnitt 4 bokstavene c, e og g nedenfor.

d) Regler

Offentlighetslovens innsynsbestemmelser gjelder særlig "saksdokumenter". I omtalen og eksemplifiseringer av bestemmelser i loven er det vanlig å ta utgangspunkt i dokumenter som inneholder faktiske beskrivelser/redegjørelser og/eller vurderinger, i individuelle og generelle saker. De lover, forskrifter og andre rettsregler som ofte er nært knyttet til de offentlige saksdokumentene er ikke eksplisitt gjort til del av offentlighetslovens innsynsbestemmelser. Samtidig er det på det rene at loven i utgangspunktet gir rett til innsyn i regelverk i den grad de generelle vilkårene er oppfylt. Offentlighetsloven må således forstås slik at regler er gjenstand for innsyn dersom de forekommer i et forvaltningsorgans "saksdokumenter" som organet har utferdiget eller mottatt. Således vil interne regelverk ("rundskriv") mv ofte være omfattet av innsynsbestemmelsene. Andre bestemmelser vil derimot ikke være omfattet, eller det kan være uklart om de er omfattet. Dersom en ber om alle dokumenter i en bestemt sak, er det neppe alltid slik at forvaltningsorganet alltid også legger ved vedkommende lov, forskrift eller lignende som har vært avgjørende for behandlingen av vedkommende sak. Likevel

⁷ Om enn ikke alltid i oppdatert form!

kan det ofte argumenteres for at også slike regelverk bør anses å være et dokument i saken.

Jeg går ikke her inn på en nærmere diskusjon av hvorledes regelverk skal/bør vurderes ved anvendelse av offentlighetsloven. Et generelt poeng er imidlertid at svaret på spørsmålet blir noe forskjellig avhengig av hvilke regelverk det er tale om, og av at det for noen regelverks del kan trenge en nærmere vurdering/argumentasjon for at slikt innsyn skal gis. Videre vil det som oftest følge av forvaltningsorganets generelle veiledningsplikt (fvl § 11) at parter og andre som spør skal/bør motta veiledning også om regelverk og praktiseringen av slike. Det er da nærliggende at et eksemplar av vedkommende regelverk gjøres tilgjengelig, jf prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Retten til veiledning er dessuten trolig mindre absolutt enn retten til innsyn i saksdokumenter, jf forvaltningsorganets anledning til å ta hensyn til egen situasjon og kapasitet når omfaget og tidspunktet for veiledning skal fastsettes (fvl § 11 første ledd), sammenlign "i rimelig utstrekning" i offl § 8 førte ledd.

Et annet viktig moment når det gjelder åpenhet rundt regelverk, er at lover og forskrifter i sin helhet normalt skal publiseres i Norsk Lovtidend, og at andre regelverk (rundskriv, konvensjoner mv) kan publiseres dersom dette finnes hensiktsmessig (se lovtidenloven § 1, jf fvl § 38 nr 1). Det kan derfor hevdes å være overflødig med innsynsrett for slike regler. Dette er åpenbart et utilstrekkelig argument, fordi Norsk Lovtidend neppe rekker stort lenger enn til dommer- og advokatstanden. Reelt sett er imidlertid situasjonen den at alle lover og forskrifter er allment og gratis tilgjengelig via Lovdatas nettjeneste. Lovdatas gratis publisering er imidlertid resultatet av stiftelsens egen strategi, og følger ikke av rettighetslovgivning lignende de omtalte bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Som jeg skal komme tilbake til nedenfor, representerer innsyn og publisering ofte to alternative innfallsvinkler for å skape åpenhet i offentlig sektor. Takket være Lovdata har publisering av lover og forskrifter kommet langt, og innebærer at behovet for at forvaltningen skal finne fram slike regelverk for den som spør (om veiledning eller innsyn) er mindre enn tidligere. Likevel er det et tankekors at den rettslige reguleringen av én hovedkategori dokumenter (rettsregler), følger en annen regulatorisk strategi enn for offentliges saksdokumenter (ellers). Dette er særlig tankevekkende fordi det ofte er en intim sammenheng mellom anvendelse av rettsregler og saksdokumenter. Jeg kommer tilbake til en faktisk beskrivelse av hvorledes også forvaltningens saksdokumenter i stadig større grad blir publisert for allmennheten. I den grad det er aktuelt vurdere spørsmålet om en framtidig rettslig regulering av forvaltningens publiseringsvirksomhet, kan dette sies å legge bedre til rette for en felles rettslig regulering av tilgang til rettsregler og andre offentlige saksdokumenter.

Avslutningsvis under dette punktet vil jeg peke på at tilgang til dokumenter via world wide web gir en fast forventning om at publiseringen også innebærer

hypertekstfunksjoner, og/eller annen tilrettelegging som innebærer at relatert materiale presenteres i sammenheng. Dette kan innebære forventninger om at det til publisering av forvaltningens saksdokumenter også følger publisering av relevante regelverk mv. Ofte vil også det enkelte forvaltningsorgan faktisk foreta slik lenking til lov- og forskriftstekster mv. Lovdata har på sin side lagt til rette for at dette kan skje, ned til et presisjonsnivået paragraf ("dokument").

e) Datamaskinprogrammer

For å gjøre det mulig med automatisering av enkeltvedtak, har viktige deler av forvaltningen i stort omfang transformert lover og forskrifter mv slik de er skrevet i naturlig språk, til regler uttrykt ved hjelp av programmeringsspråk. I slike tilfelle er det kjøringen av datamaskinprogrammene som i stor grad styrer innholdet av det enkelte vedtaket, og ikke (eller bare i begrenset grad) saksbehandlers rettsanvendelse. I "oversettelsen" fra lovtekst mv til programkode blir det på entydig måte tatt stilling til en rekke fortolknings spørsmål. Programkoden vil derfor (så langt den rekker) predeterminere alle enkeltvedtak som skal behandles ved hjelp av programmet. Koden er derfor en sikker kilde til hvilken rettsanvendelse forvaltningsorganet faktisk har valgt.

Som en intellektuell øvelse er det selvsagt mulig å drøfte om slike programkoder kan ses som "forskrift" i forvaltningslovens forstand, og om det kan kreves innsynsrett etter offentlighetsloven i slik programkode. For den som har sett en slik kode, blir slike spørsmål forholdsvis uinteressante i praksis. Den som prøver å lese slike "dokumenter" blir nemlig smertelig klar over at programkode er skrevet for å kjøres i en datamaskin, ikke for å bli lest av et menneske. I streng forstand, gjør datamaskinprogrammer mao ikke regelinnholdet i slik kode observerbart, jf bokstav e (ovenfor). Det er heller ingen generelle krav om at forvaltningsorganer skal gjøre innholdet i slike datamaskinprogrammer observerbart, dvs det er ingen krav til utarbeidelse av dokumentasjon e.l.

I personopplysningsloven, som bl.a gjelder for hele den offentlige sektoren, er det i § 22 fastsatt at dersom en avgjørelse "fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger", så kan den som avgjørelsen retter seg mot (den registrerte) kreve at det blir redegjort for regelinnholdet i datamaskinprogrammer som ligger til grunn for avgjørelsen. Bestemmelsen innebærer i virkeligheten en rett for den enkelte til å kreve en bestemt form for *begrunnelse* (jf fvl §§ 24 og 25), og kan således sies å bidra til åpenhet rundt forvaltningens myndighetsutøvelse. Vilklårene er imidlertid meget strenge, fordi "fullt ut ... automatisk behandling", trolig bare foreligger dersom beslutningsgrunnlaget innhentes maskinelt og behandles videre i datamaskinprogrammer, og med resultater som umiddelbart blir lagt til grunn av forvaltningsorganet.

I dag er det bare noen ganske få beslutningsprosesser som tilfredsstillende slike krav, og bestemmelsen har derfor liten praktisk betydning. Betydningen kan imidlertid

øke etter hvert som automatiseringsgraden øker. Bestemmelsen er neppe noe argument for ikke å drøfte om det bør være krav i lovgivningen om at regelbasert, automatisert utøvelse av offentlig myndighet skal være (lettere) observerbare. Det bør således vurderes å fastsette at slike datamaskinprogrammer bør være dokumenterte, og at denne aktuelle dokumentasjonen skal være gjenstand for offentlig innsyn, eventuelt publiseres.

f) Møter

Etter at offentlighetslovens dokumentbegrep ble endret til også å omfatte informasjonenheter som inneholder bilde og lyd, er det lagt til rette for at opptaksutstyr fra møter mv produserer dokumenter som det er innsynsrett i forhold til. Jeg kommer ikke nærmere inn på detaljspørsmål i denne forbindelse, men understreker også i denne sammenheng betydningen av at møter blir gjort observerbare på andre måter enn ved personlig oppmøte. Spørsmålet om adgangen, eventuelt plikten til å skape lyd- og bildedokumenter, er selvsagt avgjørende for i hvilken grad kombinasjonen av IKT og et bredt dokumentbegrep skal kunne resultere i flere objekter for innsyn eller publisering.

g) Automatiserte funksjoner

Innsyn og publisering av dokumenter mv er tradisjonelt basert på at personer må observere og gjøre seg opp en mening om innholdet av et dokument, dvs lese og tolke en tekst, mv. Innholdet av tekster kan være krevende å forstå på riktig måte. Dersom det er dokumenter (regelverk e.l.) som beskriver framgangsmåter for å nå bestemte resultater som den innsynsberettigede ønsker, kan tolknings-/forståelsesproblemer gjøre at målet ikke blir nådd og/eller at ressursinnsatsen (tid og slit) blir uforholdsmessig stor.

I tilfelle der det foreligger automatiserte systemer hos forvaltningsorganet som utfører de regler og andre framgangsmåter som teksten beskriver, vil det være mulig å gjøre *funksjoner* tilgjengelig i tillegg til den teksten som de automatisk utførte funksjonene er basert på. Via internett eller ved personlig oppmøte på ligningskontor, trygdekontor, servicekontor, folkebibliotek eller lignende, vil det således være mulig å stille datamaskinsystemer til rådighet for allmennheten. Dette innebærer at også den som ikke kan/vil eller evner å sette seg inn i dokumenter som beskriver ligningskontorenes regler og praksis, kan få kunnskap om innholdet ved å simulere avgjørelser.

Fordi flere offentlige myndigheter selv gjør seg mer uavhengig av en daglig manuell fortolkning av rettsregler mv, tilsier både demokrati- og rettssikkerhetshensyn at også menigmann blir satt i tilnærmet samme situasjon. Det bør derfor være aktuelt å vurdere om lovgivningen skal gi rett for enhver til å aksessere og bruke automatiserte funksjoner som forvaltningen selv har tilgang til.

5 Initiering av åpenhet

I dette avsnittet skal jeg kort ta opp spørsmål som gjelder hvem (forvaltning eller borger) som skal ta/tar initiativet til at offentlige saksdokumenter mv kan bli gjort tilgjengelig. Jeg vil peke på tre tilnæringer som kan tenkes å bli benyttet alene eller i kombinasjon.

Fordi retten til innsyn etter offentlighetsloven gjelder alle, kan retten til innsyn selvsagt initieres av den enkelte borger. Det er åpenbart flere hindre som må overskrides for at enkeltpersoner faktisk benytter seg av rettigheten. For det første må han oppleve et faktisk behov for innsyn/kunnskap som han forstår at tilgang til saksdokumenter helt eller delvis kan tilfredsstillere. For det andre må han kjenne hvilke rettigheter han har etter offentlighetsloven. For det tredje må han vite hvorledes han kan gå fram for å realisere rettigheten på en adekvat måte.

IKT kan åpenbart ha betydning for muligheten til å overskride disse hindringene, særlig i forhold til de to sist nevnte. Offentlige nettsider kan for eksempel inneholde pekere til fast informasjon om innsynsrettigheter. Justisdepartementet kan tenkes å være ansvarlig for informasjonsinnholdet, og det enkelte nettsted kan inviteres eller pålegges å ha en peker til informasjonen. Informasjonen kan presenteres i kombinasjon med en rutine for elektronisk begjæring om innsyn. Dette kan for eksempel være en web-basert rutine som definerer faste krav til begjæringer, gir tilgang til riktige adresseopplysninger, rutiner for (automatisk) varsling dersom saksbehandlingen overskrider en angitt tid, legger til rette for utforming av klage i tilfelle avslag på innsynsbegjæringen mv. Alt i alt vil en samlet og planmessig anvendelse av IKT-baserte rutiner og systemer kunne innebære en vesentlig nedbygging av situasjonsbestemte hindringer mot å kreve innsyn.

Den neste hovedmåten å initiere innsynssaker på som jeg vil nevne, er i form av rutiner for varsling. Slikt varsel kan tenkes utløst av særskilte hendelser, for eksempel slik at det oppstår varslingsplikt overfor alle aktører av en viss kategori dersom en nærmere angitt hendelse inntreffer. Varsling vil normalt være mest hensiktsmessig i kombinasjon med publisering (særlig på nettet). En nærliggende mulighet er for eksempel at alle gårdbrukere varsles om publisering av Landbruksdepartementets dokumenter i tilknytning til landbruksoppjøret. Alternativt kan slike varsler være basert på en "bestilling" fra interesserte personer, for eksempel slik at alle kan abonnere på varsel om publisering av dokumenter av et visst slag, for eksempel knyttet til en institusjon (departement, direktorat, avdeling, kontor), et saksområde (livsområde, beslutningstype mv), eventuelt knyttet til kombinasjoner av flere kriterier. Det er åpenbart at IKT er en forutsetning for at slike (tilstrekkelig effektive og avanserte) varsling- og publiseringssystemer kan utvikles innen akseptable kostnader.

Den siste muligheten jeg vil nevne her, er at innsyn kan bli initiert ved at forvaltningsorganet publiserer saksdokumenter på sine nettsider eller på annen måte gjør materialet allment tilgjengelig. Slik publisering kan som i dag tenkes å være frivillig for forvaltningen, men det kan også tenkes oppstilt nærmere bestemte plikter til å publisere. Spørsmål som spesielt har med publisering å gjøre kommer tilbake til i avsnitt 8.

6 Beslutninger om åpenhet

6.1 Beslutningsstøttesystem for saker om innsyn og publisering

IKT kan også ha betydning ved fremsetting av krav om innsyn, og ved vurderingen av om slike krav skal etterkommes, eventuelt ved vurdering av om et materiale skal publiseres. For enkeltavgjørelser av krav om innsyn har offentlighetsloven egne saksbehandlingsregler (se §§ 8 og 9), særlig vedrørende klage på avslag om innsyn. På et erfaringsseminar i 1999 om praktiseringen av offentlighetsloven der representanter fra Justisdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statskonsult og Norsk presseforbund deltok, ble følgende problemstillinger vedrørende beslutninger om åpenhet spesielt nevnt:⁸

- Enkelte saksbehandlere kan for lite om offentlighetsloven noe som kan gjøre praksis forsiktig og restriktiv.
- 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.
- 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.
- Enkelte saksbehandlere har manglende forståelse for og kunnskaper om offentlighetsloven.
- Forvaltningsorganer kan praktisere offentlighetsloven forskjellig.
- 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 kulepunktene ovenfor 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.

Offentlighetsloven er i stor grad vurderingspreget, noe som gjør det vanskelig å utforme beslutningssystemer, dvs systemer som kan brukes til å treffe automatiserte avgjørelser vedrørende offentlig innsyn. Det er imidlertid fullt mulig å utforme et

⁸ Seminaret ble arrangert i et samarbeid mellom Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO og SINTEF i Oslo. Se Schartum, Dag Wiese: Offentlig innsyn i praksis – notater om problemer og mulige framtidige løsninger, Forvaltningsinformatisk notatserie 2/99.

datamaskinsystem som *legger til rette* for en forsvarlig praktisering av loven med tilhørende forskrifter (beslutningsstøttesystem). Et slikt system må for det første inneholde en fastlegging av saksbehandlingsprosedyrer, der de ulike instanser/funksjoner som deltar i saksbehandlingen defineres. I tillegg må systemet 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 kan en videre 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 mv. Samtidig er det klart at det er viktige forskjeller i brukssituasjon og interesser. Dette kan gjøre det vanskelig å utforme ett beslutningsstøttesystem som både skal brukes av de innsynsberettigede og av saksbehandlere. Det kan derfor være grunn til å vurdere en løsning der det lages to versjoner over en felles lest, eller ett system som kan brukes i ulike modi. Det er nærliggende at den systemløsningen som forvaltningen gjør bruk av bør gi mulighet for et større rettskildemateriale (dommer, forvaltningens avgjørelser mv) enn det en lignende løsning som enhver kan benytte bør inneholde.

I neste avsnitt skal jeg kort se nærmere på ulike avgjørelsessituasjoner som det kan være aktuelt å la et beslutningsstøttesystem dekke. Det er i den sammenheng et poeng at et system ikke bør avgrenses til å gjelde avgjørelser etter begjæring om innsyn eller forslag om publisering. I tillegg bør en vurdere også å omfatte andre avgjørelser som får avgjørende betydning for om innsyn blir gitt når innsynsbejæring blir framsatt, se straks nedenfor.

6.2 Avgjørelser vedrørende innsyn i og publisering av offentlige dokumenter

a Gradering

Den som utsteder informasjon⁹ plikter iflg. sikkerhetsloven med forskrifter å vurdere skadepotensialet, og eventuelt å gradere informasjonen i henhold til bestemmelsene i sikkerhetsloven § 11. Slik gradering skaper en taushetsplikt for

⁹ Jf. definisjonen av informasjon i sikkerhetsloven § 3 nr 7: Enhver form for opplysninger i materiell eller immateriell form.

personer som får tilgang til informasjonen (§12), og informasjonen skal unntas fra innsyn etter § 5a i offentlighetsloven. Et beslutningsstøttesystem som omfatter slik gradering, vil kunne medvirke til at graderingen ikke blir strengere og med en lengre varighet enn det er grunnlag for, jf § 6 første ledd. En IKT-basert løsning vil dessuten kunne gi støtte til automatisk avgradering (informasjons-sikkerhetsforskriften § 2-5) og til en hensiktsmessig gjennomføring av *delgradering*, dvs til å identifisere tilstrekkelig store informasjonsenheter som graderingen kan gjelde, jf diskusjonen om opplysningsbegrepet overfor i avsnitt 4 bokstav a og informasjonssikkerhetsforskriften § 2-3.

b) Negativ og positiv avgrensing

Gradering er et eksempel på en negativ forhåndsklassifisering av informasjon. I offentlighetsmeldingen (St meld nr 32 (1997-98)) ble det diskutert om en i tilknytning til offentlighetsloven burde foreta en negativ klassifisering av dokumenter der forvaltningsorganer har adgang til å praktisere mer-offentlighet, se meldingen avsnitt 5.13.2.5. Konklusjonen var at slik negativ forhåndsklassifisering ofte er uheldig og ikke bør skje annet enn i bestemte situasjoner.

En alternativ tilnærming vil være å gjennomføre en *positiv* forhåndsklassifisering innenfor området for mer-offentlighet, dvs velge ut dokumenter som skal være gjenstand for mer-offentlighet før noen begjærer innsyn i dokumentet. Slike avgjørelser vil i så fall kun avgjøre det positive (at enkelte dokumenter skal være offentlige), mens spørsmålet om de øvrige dokumenter som det ikke gjelder taushetsplikt for skal gis innsyn i eller ikke, først vil bli gjort til gjenstand for en nærmere vurdering når innsyn (eventuelt) blir krevet.

En slik positiv forhåndsklassifisering skjer i dag i forholdsvis stort omfang i tilknytning til publisering av offentlige saksdokumenter. Dette gjelder særlig på kommunalt plan der enkelte kommuner har valgt å publisere på sine nettsider store deler av de dokumenter de ville ha kunnet gi offentlig innsyn i. Så vidt jeg kjenner til, er det ikke gjort nærmere undersøkelser om hvilke utvelgelsesprosedyrer og -vurderinger som blir fulgt forut for slik publisering. For noen nettsteders vedkommende kan det imidlertid se ut som vurderingen har vært begrenset til taushetsplikt. Innenfor det taushetsplikten tillater, er inntrykket at det er nytten for brukere/publikum som er utslagsgivende for om publisering skal skje eller ikke.¹⁰ Denne nyttevurderingen synes dessuten å være generøs, samtidig som skillet mellom ubetinget innsynsrett og mer-offentlighet ikke synes å spille noen viktig rolle. Forholdet er jo at forvaltningsorganer ikke har noen publiseringsplikt, selv om innsynsretten er absolutt. Derfor kan bruker- og nyttevurderingene bli viktigere enn disse rettslige kategoriene. Spørsmålet om positiv forhåndsklassifisering av dokumenter som skal gjøres til gjenstand for mer-offentlighet, aktualiseres etter min mening av nevnte publiseringspraksis.

¹⁰ Se f.eks publiseringspraksis på Levanger kommunes nettsted som vant "åpenhetsprisen" i Statskonsults og Kommunal rapport kåring av "årets nettkommune" 2002 (<http://www.levanger.kommune.no/>).

c) Avgjørelser ad hoc

Normalt treffes avgjørelser om innsyn ad hoc, dvs på bakgrunn av en begjæring i en gitt situasjon og kontekst. Slike avgjørelser vil i tillegg bli truffet i en situasjon der det eksisterer et tidspres, for eksempel fordi innsynsbejæringen er knyttet til et hendelsesforløp som har sin egen dynamikk og som forvaltningsorganet bør forholde seg til, dersom hensynet bak innsynsbestemmelsene fullt ut skal bli realisert. I motsatt fall kan verdien av innsynsretten reduseres betydelig for den som spør. Jeg har tidligere framhevet nytten av et beslutningsstøttesystem for å kvalitetssikre og effektivisere slike beslutninger, og nøyer meg her med å understreke at knapphet på tid gjør slike systemløsninger spesielt viktig ved ad hoc avgjørelser om innsyn.

d) Etterhåndsavgjørelser

Etterhåndsavgjørelser i saker om innsyn mv kan særlig tenkes i to situasjoner. For det første kan det tenkes at avgjørelse om avslag på en innsynsbejæring kan avgjøres av vedkommende forvaltningsorgan uten klage. Offentlighetsloven § 9 gjelder direkte bare omgjøring på grunnlag av klage. Siste ledd bestemmer imidlertid at fvl kap. VI skal gjelde så langt de passer, noe som innebærer at bestemmelsene om omgjøring uten klage i fvl § 35 også kan komme til anvendelse i tilfelle der bejæring om innsyn er avslått. Situasjonen kan for eksempel være at en situasjonsbestemt grunn til å nekte innsyn har falt bort, og at mer-offentlighet derfor kan praktiseres. I slike tilfelle kan IKT-baserte saksbehandlingsrutiner gjøre det praktisk mulig å identifisere den eller de personer som tidligere har fått avslag og som likevel kan få innsyn.

For det andre kan etterhåndsavgjørelser vedrørende innsyn gjelde nedgradering av informasjon (dokumenter), jf sikkerhetsloven § 11 og informasjonssikkerhetsforskriften kap. B. Nedgradering skal normalt skje automatisk etter at den tid som graderingen gjelder for (normalt 2 eller 5 år, maksimalt 30 år) er utløpt. En IKT-basert saksbehandlingsrutine (beslutningsstøttesystem) kan både gjøre det lettere å effektivere og holde oversikt over slik nedgradering, og kan dessuten være et viktig hjelpemiddel for interesserte aktører som ønsker å få innsyn i slikt frigjort materiale.

7 Realisering av offentlig innsyn mv

Offentlighetslovens § 8 gir en forholdsvis stor grad av frihet for vedkommende forvaltningsorgan til å velge på hvilken måte innsyn skal realiseres. Den eneste rammen er "hensynet til forsvarlig saksbehandling", noe som tilsynelatende forutsetter en konkret og individuell vurdering av hver sak. Jeg skal ikke gå detaljert inn på hva som kan gå inn i slike forsvarlighetsvurderinger, men nøye meg med å peke på at innsynet for det første må gjennomføres slik at formålet med

innsynsbegjæringen kan ivaretas (jf tid, kostnad, fysisk tilgang), samtidig som forvaltningen må sikre at andre plikter (særlig vedrørende taushetsplikt mv) etterleves.

Det er for det første åpenbart at IKT øker muligheten for å sette dokumenter mv i en slik stand at innsyn kan skje. For eksempel kan teknologien brukes for lettere å identifisere taushetsbelagt informasjon og gjøre slik informasjon utilgjengelig for den som krever innsyn. Jo mer formalisert et dokument er, dvs jo klarere opplysningstyper i dokumentet er definert, desto lettere vil det være å foreta maskinelle automatiske eller semi-automatiske gjennomganger av dokumentet. Som tidligere fremhevet vil imidlertid "opplysninger" i et dokument med prosatekst kunne forekomme implisitt i teksten, noe som innebærer at slike dokumenter ofte må leses av et menneske for at man skal være tilstrekkelig sikker på at taushetsbelagt informasjon ikke røpes. Utgangspunktet for opplysninger i registre, databaser mv er noe annerledes fordi informasjonen her er veldefinert.

Et generelt problem når taushetsbelagt informasjon skal gjøres utilgjengelig før innsyn kan skje, er at andre eksterne informasjonskilder kan kombineres med det dokumentet det søkes innsyn i, på måter som kan gjøre at taushetsbelagt informasjon likevel framkommer. Dette gjelder både dokumenter med prosatekster, bilder og formalisert informasjon i databaser mv. Maskinell sammenstilling og/eller analyse av flere informasjonskilder, har særlig vært omtalt for formalisert informasjon (i databaser, registre mv). Muligheter foreligger imidlertid også når det gjelder andre, mindre strukturert informasjon.

I hvilken grad forvaltningsorganet plikter å undersøke om andre (eksterne) kilder kan gjøre det vanskelig å skjerme taushetsbelagt informasjon til tross for at opplysningene er gjort utilgjengelige i det dokumentet det er begjært innsyn i, avhenger i utgangspunktet av en konkret vurdering. Generelt er det imidlertid grunn til å anta at forvaltningsorganet ikke har gjennomført innsynet på forsvarlig måte dersom andre åpne kilder i eget organ kan benyttes til å få kunnskap om taushetsbelagt informasjon. Det nytter således lite om person- og stedsnavn i et ellers offentlig dokument fjernes, dersom den innsynsberettigede gjennom den offentlige brevjournalen kan finne fram til hvilken person og hvilket sted saken gjelder.

IKT-anvendelser og bruk av informasjonssystemer innebærer at en gjør bruk av tilnærminger der det i stor grad er nødvendig å ta stilling til spørsmål på *generelt* grunnlag. Dette står i et visst spenningsforhold til behovet etter offl § 8 for å gjøre konkrete vurderinger. Tar en alle mulighetene for maskinelt å sammenstille og analysere informasjon inn over seg, kan det i verste fall gjøre at en meget sjeldnere enn tidligere finner å kunne gi innsyn i dokumenter som inneholder enkelte taushetsbelagte opplysninger. Situasjonen er at det uansett eksisterer en risiko for at måten et forvaltningsorgan gjennomfører innsynet på, vil kunne gjøre det mulig å få tilgang til taushetsbelagt informasjon. Spørsmålet etter offl § 8 er derfor (bl.a) hvilken risiko som er akseptabel ut i fra hensynet til forsvarlig saksbehandling. Det

er derfor nærliggende at forvaltningsorganet på *generelt nivå* foretar risikovurderinger for ulike saks- og/eller dokumenttyper. Resultatet av slike vurderinger bør kunne legges til grunn i alle innsynssaker (uten konkret vurdering), med mindre det foreligger holdepunkter for at risikoen er høyere enn generelt antatt.

I tråd med en "IKT-tenkning", kan det altså være grunn til å velge en systemtilnærming, snarere enn en individuell tilnærming til viktige deler av spørsmålet om forsvarlig gjennomføring av innsynet. Forvaltningen (og alle andre behandlingsansvarlige) er allerede pålagt å velge en slik tilnærming når det gjelder ivaretagelse av personopplysningslovens bestemmelser, se bestemmelsene i §§ 13 og 14 om informasjonssikkerhet og internkontroll. Kravet til forsvarlig saksbehandling etter offl § 8 kan neppe sies å være tilfredsstillende dersom de rutinene som der er foreskrevet ikke er fulgt. Det er da nærliggende å følge tilsvarende rutiner også for andre opplysninger. Også sikkerhetsloven opererer med et forholdsmessighetsprinsipp (jf § 6), noe som åpenbart krever generelle trussel- og risikovurderinger. Etter min mening er det grunn til å vurdere om ikke prinsippet om forsvarlig saksbehandling i offl § 8 bør suppleres i form av en konkretisering av de rutiner og systemer mv som må følges for at realiseringen av innsynet kan anses å være forsvarlig. Dette gjelder ikke bare ivaretagelse av taushetsplikter, men også ivaretagelse av den innsynsberettigedes interesser, jf straks nedenfor.

For den innsynsberettigede er det ofte av vesentlig betydning at innsyn blir gitt raskt, kostnadsfritt og på en måte som gjør at dokumentet er best mulig tilgjengelig og observerbart. Tilgang til digital kopi vil normalt gi høyest sannsynlighet for at slike interesser kan bli ivaretatt. Etter dagens lovgivning har den enkelte ikke krav på digital kopi av offentlige saksdokumenter, men forvaltningsorganet har anledning til å gi slik kopi.

Praktisering av innsyn ved hjelp av digitale kopier som distribueres over nettet, innebærer at deler av det administrative arbeidet og innsatsen av materiell (papir, toner) som er nødvendig, flyttes fra forvaltningsorganet til den innsynsberettigede. Dette vil innebære en 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. Det er imidlertid grunn til å anta at det i stadig mindre grad vil være aktuelt med innsyn i dokumenter som ikke foreligger i digital form.

Det er grunn til å understreke at nekting av å gi digitale kopier selvsagt ikke kan forhindre at aktører utenfor forvaltningen kan skaffe seg og bruke slike på helt lovlig måte. Skanning av papirdokumenter kan gi resultater som er vanskelig å skjelle fra originalen. Offentlige saksdokumenter er dessuten normalt ikke opphavrettsbeskyttet (se åvl § 9), noe som for eksempel innebærer at enhver kan publisere offentlige saksdokumenter for sine egne formål og i sin egen kontekst.

Forvaltningsorganet vil ikke alltid kunne gi innsyn ved å gjøre digitale kopier tilgjengelige, for eksempel fordi den innsynsberettigede ikke har tilgang til eller ikke behersker det utstyret som er påkrevet. Det må derfor åpenbart være mulig å praktisere innsynet ved direkte å gi tilgang til papirdokumenter.

Det er etter min mening grunn til å vurdere om ikke realiseringen av innsyn (jf offl § 8) bør konkretiseres i forskrift eller på annen måte i form av en bestemmelse som sier at svar på innsynsbegjæringer og realisering av innsyn skal være skriftlig og skje ved hjelp av samme medium som innsynsbegjæringen ble inngitt på. Unntak bør kunne gjøres dersom hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsier det, eller dersom den innsynsberettigede har bedt om bruk av et bestemt medium. Enhver som retter forespørsel om innsyn per epost, bør således få svar på epost. Dersom dokumentet foreligger i maskinlesbar form hos forvaltningsorganet, bør den innsynsberettigede dessuten enten få oversendt vedkommende dokument i maskinlesbar form, eller få tilsendt adressen til nettstedet der dokumentet er publisert (URLen).

8 Forholdet mellom krav om innsyn i og publisering av offentlige saksdokumenter

Flere ganger i denne utredningen har jeg pekt på at publisering av offentlige saksdokumenter i stadig større grad framstår som et alternativ til offentlig innsyn etter begjæring fra berettigede personer. I dag har minst 80% av kommunene og minst 90% av statlige etater egne nettsider der de publiserer et stort materiale som bl.a omfatter offentlige saksdokumenter som det er innsynsrett i etter offentlighetslovens bestemmelser.

Det er et vesentlig poeng at publisering av materiale på offentlige nettsider representerer en forholdsvis ny, men nærmest eksplosiv utvikling. Fenomenet har primært sitt utspring rundt 1995, og har siden vært preget av at stadig flere offentlige forvaltningsetater/organer har nettsider der det publiseres stadig mer materiale. Det er dessuten et viktig trekk at tjenestene som tilbys blir stadig mer avanserte, for eksempel slik at det ikke bare tilbys tekst og bilde, men at det gis tilgang til ulike automatiske funksjoner og interaktive tjenester. Således har Skatteetatens nettsider for eksempel skatteberegningstjenester som tillater enhver å beregne sin (potensielle) skatt ved hjelp av offisielle skatteberegningsprogrammer, og Statens pensjonskasse tilbyr beregning av framtidig pensjon på grunnlag av reelle, registrerte tall. Flere offentlige nettjenester beveger seg mao i retning av en selvbetjent, elektronisk forvaltning, der tekst- og bildedokumenter inngår sammen med ulike typer automatiserte funksjoner. Jeg viser her til det jeg skrev i avsnitt 4 bokstavene e og g (ovenfor).

Blant de vanlig forekommende tjenestene med helt direkte relevans for offentlighetsloven, er nettbaserte brevjournaler med tilhørende søkefunksjoner. I flere tilfelle skjer det dessuten skanning og publisering av alle dokumenter innen et saksområde, for eksempel innen kommunal og fylkeskommunal saksbehandling. Et

annet karakteristisk trekk ved flere offentlige nettsider, er at de synes å rive ned eller gjøre utydelig grenser vedrørende innhold, ansvar og institusjon.

Jeg skal kort knytte noen bemerkninger ved enkelte slike særtrekk ved offentlige nettsider. For det første er det verd å merke seg at de fleste nettstedet både inneholder materiale som er særskilt utformet for nettstedet og autentiske dokumenter i form av vedtak, regelverk, skjemaer mv. Slike autentiske tekster og forklarende/formidlende informasjonstekster, publiseres gjerne på måter som skaper intime sammenhenger mellom dem. På et vis fungerer mange slike tjenester som substitutter eller supplementer til kombinasjonen av tradisjonelt innsyn etter offentlighetsloven og veiledning etter forvaltningsloven. Det er også viktige eksempler på nettsteder som er felles for flere offentlige forvaltningsorganer og private organisasjoner, på områder der oppgaveløsningen er overlappende og/eller nært forbundet med hverandre. Et sentralt eksempel på dette er nettsidene for helse, miljø og sikkerhet (<http://www.hmsetatene.no/>), som er resultatet av et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Statens forurensingstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

Det er også iøynefallende at særlig kommuner synes å bruke nettsidene for generelt å stimulere lokale frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv, ved å publisere informasjon mv om slike sektorer, og ved å formidle informasjon som disse virksomhetene har på sine hjemmesider, se for eksempel <http://www.kvam.kommune.no/>. Til slutt vil jeg nevne at deler av offentlige nettsider gir plass til aktiv meningsutveksling om saker som er under politisk og/eller forvaltningsmessig behandling. Flere nettsider har således avanserte og omfattende "høringssider" i aktuelle plansaker mv. Enkelte kommuner har kommet langt i å utvikle slike løsninger, som bl.a innebærer publisering av alle relevante saksdokumenter og alle høringssvar, samt innstilling til vedtak og endelig vedtak i saken. Levanger kommune er trolig den som har kommet lengst i å bruke nettet til å skape åpenhet og interaktivitet mellom politikere/administrasjon og innbyggerne, se <http://www.levanger.kommune.no/>, særlig kategorien "Si din mening".

Det er verd å merke seg at denne revolusjonen knyttet til offentlige saksdokumenter og annen informasjon og tjenester på offentlige nettsider ellers, har skjedd uten sjenerende forstyrrelse av offentlig regulering. Selvsagt har en tatt hensyn til lovgivning vedrørende behandling av personopplysninger, taushetsplikt og opphavsrett, men for øvrig har en stått temmelig fritt mht valg av omfang, tjenestetyper, utvalg, presentasjonsformer, teknologiske krav for å få tilgang mv. Dette, sammen med de fascinerende mulighetene som internetteknologien har gitt og fortsatt gir, har skapt grobunn for en ikke ubetydelig kreativitet med stor betydning for åpenhet og informasjonsfrihet i offentlig sektor.

Selv innsynsrettigheter og nettpublisering utfyller hverandre, er det viktig å fremheve en viktig og prinsipiell forskjell (blant flere). Med innsynsrettigheter som utgangspunkt, skapes åpenheten rundt forvaltningens virksomhet etter initiativ fra enkeltpersoner (presse og ellers), og det er disse som "setter dagsorden". Publiseringspraksis er i dag for det meste styrt av forvaltningens egen oppfatning av hva som bør få oppmerksomhet eller som de antar vil være av interesse for

befolkningen. Det er ikke grunn til generelt å mistenkeliggjøre forvaltningsorganer som publiserer materiale for å benytte denne posisjonen til å fremheve enkelte saker og unnså andre, avhengig av hva som anses å være politisk opportunt. *Muligheten* for at forvaltningen kan styre dagsorden foreligger imidlertid, og det vil normalt heller ikke innebære brudd på lovgivningen dersom en benyttet seg av anledningen.

Internettpublisering i offentlig sektor reiser flere viktige spørsmål om styring av denne virksomheten. Statskonsult og (det tidligere) Statens informasjonstjeneste har forestått forsiktige forsøk på normering og rettledning av offentlige nettsider. I 1997 ble det således laget en veiledning for etater som ønsker å etablere slike tjenester,¹¹ og i 2000 ble det utviklet flere sett av kvalitetskriterier for offentlige nettsider, deriblant kriterier for åpenhet og offentlighet.¹² Åpenhetskriteriene slik de nå foreligger, gjelder i stor grad krav til å produsere nye dokumenter som er egnet til å skape større åpenhet. Særlig blir det lagt vekt på beskrivelser av etaten/kommunens saksbehandling, arbeidsprosesser, tjenesteproduksjon og prosjekter. Et kvalitetskrav er dessuten at brevjournaler er tilgjengelige på nettstedet. På grunnlag av de nevnte kvalitetskriteriene og en skjønsmessig vurdering, ble det i regi av Statskonsult og Kommunal rapport, den 6. mai 2002 kåret "årets nettkommune", "årets statlige nettsted" og det ble gitt en spesiell åpenhetspris. Et viktig element i bedømmelsen var i hvilken grad nettstedene publiserer offentlige saksdokumenter, informasjon og tjenester og myndighetsutøvelse mv, også ut over det som i dag følger av kvalitetskriteriene.

Det er neppe grunn til å legge avgjørende vekt på de veiledninger, kvalitetsstandarder og kåringer som staten v/Statskonsult (og tidligere Statens informasjonstjeneste (SI)) arbeider med. Likevel er det grunn til å framheve dette som viktige (og trolig forholdsvis vellykkede) forsøk på en "myk" normering og styring av området, herunder en normering av en ny åpenhetspolitikk i offentlig sektor. Slike former for styring kan stå som alternativer til lovregulering, eller virke i samspill med lovregulering. I et videre arbeid med IKT-basert innsyn og åpenhet bør en i alle fall ta hensyn til de normer som er eller er i ferd med å bli etablert som et resultat av dialogen mellom Statskonsult/SI og det store antallet offentlige nettsteder som er etablert.

Mer konkret kan det stilles spørsmål om forvaltningsorganer bør kunne fortsette å publisere saksdokumenter, offentlig informasjon mv uten at det i lovgivningen stilles noen nærmere grunnkrav til dette. Dersom en ønsker å stille nærmere krav til slik publiseringsvirksomhet, blir det neste spørsmålet om dette bør skje som minimumskrav i lov, eller om andre styringsteknikker bør benyttes (instrukser, veiledninger, økonomiske incitament mv). Det tredje spørsmålet blir hvilken type krav det kan være aktuelt å stille opp. Det kan for eksempel hevdes å være uakseptabelt at enkelte kommuner og statsetater ikke byr sine borgere slike tjenester, som anses som basale og selvfølgelige i det store flertallet av etater. Det kan videre

¹¹ Veilederen har siden kommet i to reviderte opplag. Den siste versjonen er tilgjengelig fra <http://www.veileder.info/index.html>.

¹² Tjenesten er tilgjengelig fra <http://www.kvalitetpaanett.net/>, og kvalitetskriteriene for åpenhet finnes under "kvalitetskriterier".

spørres om en i offentlig sektor fortsatt bør stå helt fritt mht utvalg og tidspunkt for publisering, informasjonsinnhold mv. Et fjerde spørsmål er i hvilken grad en eventuell lovregulering bør ses i sammenheng med offentlighetslovgivningen ellers. Uansett hvilke styringsteknikker en velger, tror jeg det er grunn til å være forsiktig mht styringsintensitet (omfang, detaljeringsgrad), og at det fortsatt må være mye rom for eksperimentering uten at nye rettslige krav kommer i veien. Det må dessuten være helt på det rene at en slik lovgivning i tilfelle bør være teknologinøytral og regulere allmenn digital publisering av offentlige saksdokumenter mv (og ikke internett-, www-publisering eller lignende).

Et sentralt spørsmål når en diskuterer spørsmålet om lovregulering av forvaltningens publisering av offentlige saksdokumenter mv, er om dette bør skje i egen lov, eller om slike bestemmelser bør være del av en framtidig, revidert offentlighetslov. Etter min mening er spørsmål vedrørende åpenhet gjennom publisering og innsynsrett saklig sett så intimt knyttet til hverandre at det er grunn til å undersøke dette spørsmålet nærmere. Det er videre grunn til å se nærmere på mulighetene for å skape bedre sammenheng mellom de to måtene å realisere idealer om åpenhet i forvaltningen på. For eksempel bør det undersøkes om publisering av saksdokumenter delvis bør være brukerstyrt, i hvilken grad et forvaltningsorgan bør kunne vise til publiserte dokumenter når innsyn kreves, i hvilken grad og på hvilken måte positiv forhåndsklassifisering bør skje ift krav om innsyn (Jf praksis innenfor publisering av slike dokumenter), og spørsmålet om forvaltningen i visse tilfelle bør ha en plikt til å varsle om at dokumenter er publisert eller forhåndsklassifisert som offentlig.

9 Flerbruk og endret organisering og arbeidsdeling

Denne utredningen har beskrevet hvorledes IKT har kommet inn og skapt endring og dynamikk både i tradisjonelle spørsmål om innsyn etter offentlighetsloven, og i lovens nærmeste omgivelser. Så stor bevegelse og så mange nye momenter å vurdere aktualiserer spørsmål om forholdsvis store endringer i "åpenhetslovgivningen" som ikke uten videre lar seg forsvare dersom den innsats som skal til for å oppdatere lovgivningen og iverksette praktiske og teknologiske tiltak "bare" er begrunnet ut i fra hensynet til å lage allerede gode innsynsordninger enda bedre. Det er derfor av helt avgjørende betydning å få fram at en ny og mer avansert IKT-basert åpenhetslovgivning også vil ha andre og viktige virkninger enn å bedre innsynet for "enhver". Det er særlig tre tilleggseffekter som jeg her vil nevne, fordi jeg antar at de er generelt viktige når en skal vurdere hvilken ressursinnsats som bør settes inn for å realisere og konsolidere den åpenhet som IKT kan og har vært med på å skape.

For det første vil det innen de fleste organisasjoner være interne behov som korresponderer med utenforståendes behov for tilgang til saksdokumenter mv. Løsninger som innebærer at mange offentlige saksdokumenter blir tilgjengelig i digital form, vil således lagt på vei også fylle *interne* behov i vedkommende forvaltningsorgan. Dersom vi betrakter det jeg til nå har benevnt "publisering" av saksdokumenter i forhold til interne informasjonsbehov, vil det være like naturlig å tale om "digitale arkiver" som kan gjøres tilgjengelig for forvaltningsorganets

medarbeidere. Hver medarbeider bør ha tilgang til alle offentlige dokumenter, og i tillegg ha tilgang til andre dokumenter som er underlagt begrensninger (pga taushetsplikt mv), og som den enkelte saksbehandler har tilgang til pga sitt arbeid, jf for eksempel fvl § 13b nr 2 og 3. Hvert forvaltningsorgan vil mao ha interne behov for et digitalt arkiv som både omfatter de dokumenter som enhver har tilgang til, og de dokumenter der det er begrenset tilgang. Den teknologi som en kan/bør anvende for å realisere slike interne behov, er i utgangspunktet den samme som trenges for å gi tilgang til enhver. Med forbehold om at det kreves sikkerhetsløsninger som hindrer uautorisert tilgang til taushetsbelagte opplysninger, kan en meget stor del av ressursinnsatsen som skal til for å løse de interne behovene, danne en viktig utgangspunkt for etablering av systemløsninger som er beregnet på allmennheten.

En liknende situasjon som for interne aktører og behov, eksisterer i forhold til andre samarbeidende forvaltningsorganer. Også medarbeidere der kan ha behov for tilgang til dokumenter i saker der det skal skje en eller annen form for koordinering eller samarbeid. Igjen er det nærliggende at slike forvaltningsorganer har tilgang til alle saksdokumenter som enhver har innsynsrett i. I tillegg vil de kunne være autorisert til å ha tilgang til dokumenter som har begrenset spredning, jf fvl § 13b nr 5 om adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger videre til andre forvaltningsorganer.

Like viktig som realiseringen av behov for informasjonsflyt innen og mellom offentlige forvaltningsorganer, er trolig at offentlige sakarkiv som er gjort tilgjengelige via nettet, innebærer store muligheter for endret arbeidsdeling, mellom offentlige forvaltningsorganer og mellom offentlige forvaltningsorganer og private aktører. Dersom vi forutsetter at en stor del av forvaltningens saksdokumenter forhåndsklassifiseres som offentlige, vil alle involverte aktører kunne vurdere innholdet, gi råd mv. Dette kan for eksempel få konsekvenser for det offentliges veiledningsvirksomhet, i hvert fall på to måter. For det første vil det gjøre det lagt lettere for samarbeidende etater å gi veiledning innenfor forvaltningsområder som støter til dere eget område. Muligheten er altså å legge bygge bro over "vanntette skott" som i dag eksisterer mellom enkelte forvaltningsorganer, jf den tidligere omtalte nettbaserte HMS-tjensten som er basert på deltakelse fra tre statsetater. For det andre kan markert bedre informasjonstilgang i meget større grad enn tidligere gjøre det mulig for private aktører å gi råd og veiledning på offentligrettslige områder mv. Dersom alle kommunens plandokumenter og relevant korrespondanse ligger tilgjengelig på nettet, vil jeg som borger kunne ønske å kontakte et arkitektkontor for å få en nærmere orientering i stedet for å oppsøke bygningsmyndighetene i kommunen. En arbeidsløs vil videre heller oppsøke fagforeningen sin enn å oppsøke arbeidskontoret for å få råd om etterutdanning. Poenget er at en endring i retning av dramatisk forbedret informasjonstilgang vedrørende offentlig virksomhet, for aktører innen offentlig og privat sektor, vil kunne danne grunnlag for ny arbeidsdeling og omstilling innen så vel offentlig som privat virksomhet. Hvilken konkret arbeidsdeling en bør velge, er i utpreget grad et politisk spørsmål. IKT-bruk som gir fleksibilitet og valgalternativer for politikerne, vil det imidlertid kunne være stor enighet om.

10 Avslutning

I denne utredningen har jeg berørt en rekke emner uten å gå i dybden på noen av dem. Jeg har dessuten utelatt en rekke viktige spørsmål som jeg av tids- og plasshensyn har måttet ligge. Dette gjelder for eksempel behovet for teknologi for identifisere originaler og drive versjonskontroll av offentlige dokumenter som behandles digitalt av en rekke aktører. Det gjelder videre behov for bedre og samordnet regulering og anvendelse av meta-informasjon og søkestrategier for å finne fram til relevante dokumenter, og det gjelder behov for verktøy og rutiner for å sikre journalføring av kommunikasjon til og fra forvaltningen per epost, filoverføring og fax. Også spørsmål om veiledningsplikt og "sammensying" av ulike innsynsrettigheter mv kunne med fordel vært diskutert, eventuelt innenfor rammene av en diskusjon om hva som er en hensiktsmessig framtidig lovstruktur på området. En mulighet er for eksempel å samle flere bestemmelser vedrørende innsyn og offentlighet i en offentlig forvaltning i én lov.¹³ Det kanskje viktigste som her er utelatt er imidlertid en nærmere diskusjon og demonstrasjon av om/hvordan "opplysning" kan erstatte "dokument" som grunnbegrep i en framtidig åpenhetslovgivning.

¹³ En begynnende drøftelse av denne programstillingen finnes i mitt paper: "Possible structures for access legislation – How should the future access legislation be?", bidrag til symposiet Access to and ownership of Public Sector Information, COST Action 14, Wien, desember 2001.

Punktvis oppsummering av de viktigste synspunktene i denne utredningen:

- IKT kan tilsi at spørsmålet om innsyn i offentlighetslovens forstand blir for begrenset og særlig at innsynsrett og tilgang til publisert materiale ses i sammenheng. Også varsling av et materiale foreligger bør ses i sammenheng med innsyn og (særlig) publisering.
 - IKT kan tilsi at ulike tiltak for å skape åpenhet konvergerer. Innsyn i dokumenter, realisering av møteoffentlighet, databaseinnsyn og offentlig tilgjengelige datamaskinprogrammer kan for eksempel tenkes å inngå i en integrert helhet av åpenhetstiltak knyttet til samme sak. For eksempel kan det skapes åpenhet rundt kommunestyrets sak om "nye barnehagesatser" ved å alle dokumenter i saken, lyd og bilde fra møtet der saken ble behandlet, kommunens barnehagestatistikker og program for beregning av simulert framtidig barnehageavgift for enkeltpersoner gjøres tilgjengelig over nettet.
 - Det kan være grunn til å kreve at framtidens innsyns- og åpenhetslovgivning skal være slik at befolkningens (pressens) evne til å kontrollere myndighetsutøvelsen ikke svekkes. Økende IKT-bruk og endrede organisasjonsformer mv i offentlig forvaltning, kan begrunne kompenserende tiltak, bl.a IKT-baserte tiltak for større åpenhet.
 - IKT kan gjøre det mindre byrdefullt å gjøre myndighetsutøvelse mv vitterlig og sporbar. Det er grunn til å stille spørsmål om det i dag stilles tilstrekkelige krav til vitterlighet og observerbarhet, særlig i forhold til bruk av databaser og elektronisk saksbehandling ellers (programmering av regler mv).
 - En rekke "informasjonsenheter" er aktuelle som gjenstand for innsyn og åpenhet ellers. Økende formalisering av informasjon i samfunnet generelt og forvaltningen spesielt, og økende automatisering av beslutningsprosesser, tilsier for eksempel at en diskuterer i hvilken grad og på hvilken måte databaser, rettsregler i naturlig språk og i datamaskinprogrammer, møter og automatiserte funksjoner bør reguleres innenfor rammene av samme lov.
 - Det bør spørres om "dokument" fortsatt er egnet som grunnenhet i en framtidig åpenhetslovgivning, og om ikke "opplysning" er bedre egnet. Spørsmålet bør utredes nærmere, gjerne i form av en "eksempellov" som inngår i et forskningsopplegg for testing av fruktbarheten av et slikt nytt regulatorisk grep.
 - Det bør vurderes å utarbeide et beslutningsstøttesystem som kan gi raskere og riktigere behandling av innsynsbegjæringer og som dessuten kan gi støtte til rettsriktig (delvis) gradering og nedgradering av dokumenter mv. Et slikt beslutningssystem bør rette seg mot saksbehandlere (egen og andre etater) samt befolkningen ellers (pressen), men utformes i noe forskjellige versjoner eller anvendes i ulike modus.
- Fortsettes*

- Ved gjennomføring av innsyn (jf offl § 8) bør en ta sikte på å spesifisere på et generelt systemnivå hva som må anses å utgjøre "forsvarlig saksbehandling", og slik at konkrete forhold bare vurderes dersom det er konkrete holdepunkter for at den generelle vurderingen kan gi uforsvarlige resultater. Den generelle risikovurdering dette vil kreve, er i stor grad samsvarende med forpliktelsene etter sikkerhetsloven og personopplysningsloven.
- Svar på innsynsbegjæringer og realisering av innsyn, bør gis på samme medium og med samme kommunikasjonsmåte som den som begjærer innsyn har anvendt, eventuelt på den måten vedkommende spesielt har bedt om. Andre måter å svare/realisere innsynet på bør kreve en begrunnelse ut i fra hensynet til forsvarlig saksbehandling.
- Det bør vurderes om publisering av offentlige saksdokumenter bør undergis lovregulering som definerer enkelte minstekrav til slik virksomhet, bl.a mht utvalg og oppdatering. En slik lovregulering bør dessuten være integrert med regler om offentlig innsyn, bl.a fordi innsyn og publisering er alternative strategier for å skape åpenhet rundt forvaltningens virksomhet.
- Gjennom publiseringskanaler som www, vil spredning av autentiske dokumenter/opplysninger, generelt informasjonsarbeid og veiledning lett smelte sammen og framstå som en helhet. De beskrivelser som slike tjenester foranlediger, gjør deler av arbeidet i offentlig sektor lettere å observere og spore (for eksempel full beskrivelse av tjenesteproduksjon, men henvisning til hjemler, ansvarlige instanser mv).
- IKT-basert innsyn og publisering kan tenkes utviklet til (delvis) åpne arkivsystemer, noe som legger til rette for endret organisering og arbeidsdeling innen offentlig sektor. Bl.a kan privates mulighet til å veilede om forhold som har med det offentlige å gjøre, øke betraktelig. Slike åpne arkiv vil også legge til rette for bedre horisontal koordinering av arbeidet i offentlig sektor, herunder samarbeid mellom offentlig forvaltning og private organisasjoner.
- Lovrevisjon er bare ett av flere tiltak for å realisere det potensialet for større åpenhet i offentlig forvaltning som er knyttet til IKT. Minst like viktig som ny lovgivning er utvikling av nye systemløsninger, modeller og metoder for utvikling og vedlikehold av offentlige nettsteder og en løpende faglig diskusjon om kvalitetskriterier for åpenhet. Med mindre det foreligger klare og tungtveiende grunner, bør ny lovgivning utformes slik at den ikke legger lokk på den kreativitet som er vist i tilknytning til offentlige nettsteder.

NOTAT:

PV og offentlighet

Metaopplysninger

Scenario-lov

Dokument/opplysning