

Elektronisk postjournal

**Prinsipper for etablering av en ny elektronisk
postjournaltjeneste i en åpen og brukerrettet forvaltning**

Rapport fra arbeidsgruppe

1	ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID	3
2	ELEKTRONISK POSTJOURNAL - ETABLERING OG UTVIKLING AV PILOTPROSJEKTET I 1993	4
2.1	OM PROSJEKT ELEKTRONISK POSTJOURNAL (EPJ)	4
2.1.1	<i>Målsetninger for pilotprosjekt</i>	4
2.1.2	<i>Roller og ansvar</i>	4
2.1.3	<i>Pilotprosjektets status</i>	5
2.1.4	<i>Erfaringer i prosjektet</i>	5
2.2	EVALUERING AV PILOTPROSJEKT – KONSEKVENSTREDNING AV 1999	5
2.3	PRESSENS SYN	6
2.4	DATATILSYNETS VURDERING AV PILOTPROSJEKTET	7
3	DET RETTSLIGE RAMMEVERKET	9
3.1	INNLEDNING	9
3.2	JOURNALFØRINGSPLIKTEN	9
3.3	ALLMENNHETENS INNSYN I JOURNALEN	10
3.3.1	<i>Hvilke opplysninger skal eller kan det gis innsyn i</i>	10
3.4	HVORDAN SKAL INNSYN GIS?	10
3.5	OFFENTLIG JOURNAL OG PERSONOPPLYSNINGSLOVEN	11
4	PRINSIPPER FOR ET NYTT ELEKTRONISK POSTJOURNALSISTEM	13
4.1	INNLEDNING	13
4.2	MÅLENE FOR EN NY TJENESTE MED ELEKTRONISK POSTJOURNAL	13
4.3	EN ELEKTRONISK POSTJOURNAL FOR ALLMENNHETEN	14
4.4	EN FELLE INTERNETTJENESTE FRA DEPARTEMENTENE OG DIREKTORATENE	15
4.5	PRINSIPPER FOR INNHOLDSLEVERANSE	15
4.6	INNHOLD I DEN ELEKTRONISKE POSTJOURNALEN	15
4.6.1	<i>Obligatoriske opplysninger</i>	16
4.6.2	<i>Andre opplysninger</i>	16
4.7	FUNKSJONALITET	17
4.8	BEGRENSNINGER I INNHOLD OG FUNKSJONALITET	18
4.8.1	<i>Begrensninger i innhold</i>	18
4.8.2	<i>Begrensninger i funksjonalitet som følge av personvern hensyn</i>	19
4.8.3	<i>Begrensninger med hensyn til bestilling av saksdokumenter</i>	23
4.9	ANSVAR, DRIFT OG SIKKERHET	23
5	VIDEREFØRING AV INNHOLDET I PILOTPROSJEKTETS DATABASE	25
6	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	27
6.1	BEHOV FOR ENHETLIG PRAKSIS OG FELLE OPPLÆRING	27
6.2	BESTILLING AV DOKUMENTER, ARKIVENES SITUASJON	28
6.3	ØKONOMISKE KONSEKVENSER	29
6.4	INFORMASJON OM DEN NYE TJENESTEN	29
7	ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER	30

1 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid

Etter regjeringsbehandling ble det sommeren 2002 besluttet at det parallelt med videreføring av dagens Elektronisk postjournal (EPJ) skal utredes et system som sikrer allmenn tilgjengelighet til elektroniske postjournaler fra departementene og direktoratene.

Elektronisk postjournal fra departementer og direktorater skal bidra til så stor grad av åpenhet som mulig i forvaltningen, innenfor de grenser som settes av gjeldende lov og regelverk samt hensynet til personvern. Dette målet kan oppnås gjennom å etablere en ny elektronisk postjournaltjeneste for allmennheten. En slik elektronisk postjournaltjeneste bør også kunne takle samisk tegnsett.

For å få vurdert hvilke overordnede prinsipper som skal danne basis for en slik tjeneste, og for å få formulert forslag om hvilke funksjoner en slik tjeneste bør ha, ble det høsten 2002 nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Statsministerens kontor (SMK), Justisdepartementet (JD), Kultur- og kirke departementet (KKD), Finansdepartementet (FIN) og Datatilsynet. Statens forvaltningstjeneste (Ft) og Statskonsult (SK) ble bedt om å inngå i arbeidsgruppens sekretariat.

Arbeidsgruppens medlemmer har vært:

- Kai-Ove Nauen, AAD (leder av arbeidsgruppen)
- Geir Leo Sedler, AAD
- Kristin Jahre Ramm, SMK
- Gro Halvorsen, SMK
- Tonje Meinich, JD
- Arnleif Bekkevahr, KKD
- Ingvar Engen, KKD
- Jorunn Bødtker, FIN
- Knut B. Kaspersen, Datatilsynet

Sekretariatet for arbeidsgruppen har bestått av Egil Jacobsen, Bente E. Nordnes og Heidi Høiskar fra SK samt Johannes Groseth fra Ft.

Arbeidsgruppen har avholdt 9 møter. Underveis i arbeidet har det vært ført en dialog med Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening for å få fram synspunkter vedrørende en ny permanent elektronisk postjournaltjeneste.

En oppsummering av hovedsynspunktene fra arbeidsgruppen finnes i kap. 7 *Arbeidsgruppens anbefalinger*.

2 Elektronisk postjournal - etablering og utvikling av pilotprosjektet i 1993

2.1 Om prosjekt Elektronisk postjournal (EPJ)

Pressesenteret i Regjeringskvartalet etablerte i 1988 et tilbud til pressen med tilgang til papirutgaver av offentlige postjournaler fra departementene og enkelte underliggende etater. I november 1990 foreslo Regjeringens informasjonsutvalg (RIU) at det skulle gjennomføres utvalgte pilotprosjekter for å gjøre nytt materiale fra forvaltningen eksternt tilgjengelig. Prosjekt Elektronisk postjournal (EPJ) ble lansert i 1993 som ett av disse pilotprosjektene. Prosjektet ble etablert med en passordbeskyttet tjeneste på Internett. Tjenesten ble på den måten eksklusiv og tilpasset behovene hos norsk presse og media. Prosjektet ledes av Statskonsult, og det drives fortsatt med en passordbelagt tjeneste for medieredaksjoner.

2.1.1 Målsetninger for pilotprosjekt

Behovet for og ønsket om utprøving av nye og effektive verktøy for realisering av offentlighetslovens målsetninger lå til grunn for etableringen av et eget prosjekt for elektronisk postjournal. En viktig begrunnelse for igangsetting av pilotprosjektet var å gi pressen tilgang til forvaltningens postjournaler uavhengig av geografisk tilknytning. Pressesenteret i regjeringskvartalet hadde på det tidspunktet bedret Oslo-pressens mulighet til å praktisere innsynsretten ved å legge ut papirjournaler. Med en postjournal i elektronisk format ville tilgangen bli enklere for redaksjonene i Oslo, og ikke minst ville en slik journal dramatisk forbedre tilgangen for redaksjoner utenfor Oslo.

En elektronisk postjournal ble gjort mulig ved å etablere en passordbeskyttet tjeneste på Internett med pressen som brukere. Tjenesten ble på den måten eksklusiv og tilpasset denne brukergruppens behov.

2.1.2 Roller og ansvar

Til tjenesten EPJ er det knyttet tre ulike roller:

1. Virksomheten som leverer en kopi av sine journaler for elektronisk offentliggjøring (*innholdsleverandør*)
2. Virksomheten som samler de elektroniske journalene og gjør dem tilgjengelige over Internett (*operatør* - operatør er i dag ErgoEphorma.)
3. *Brukeren* av tjenesten.

Statskonsult har en rolle som prosjektleder og oppfølger av pilotprosjektet, men har ingen egen rolle i driften av EPJ.

Statskonsults rolle er å være kanal for felles interesser hos innholdsleverandørene, som det å være rådgiver ved etablering av tjenesten, å forestå valg av operatør og å koordinere publisering av felles informasjon om tjenesten.

2.1.3 Pilotprosjektets status

Stadig flere statlige virksomheter har ønsket å delta som innholdsleverandører i EPJ-prosjektet. I takt med inntak av nye innholdsleverandører har prosjektet også utvidet brukergruppen med utgangspunkt i søknader fra mediene og i samarbeid med Norsk Presseforbund. Dette har skjedd i et jevnt tempo helt fram til i dag.

I februar 2003 var 31 departementer og direktorater leverandører av innholdet til prosjektets postjournal. På brukersiden deltok 155 medieredaksjoner.

Bestillingsstatistikken viser at databasetjenesten blir svært mye brukt. Antall bestillinger (innsynsbegjæringer) fra medieredaksjonene til de offentlige etatene var for 2001 i snitt 4.985 per måned. For 2002 lå gjennomsnittet på 4.088. Tallet har stabilisert seg de siste årene, og det er redaksjonene i de største avisene som bestiller mest.

2.1.4 Erfaringer i prosjektet

Pilotprosjektet har i all hovedsak gitt nyttige erfaringer for både forvaltningen og brukerne. Ikke minst brukerne (pressen) har vært svært fornøyd, noe det har blitt gitt uttrykk for ved flere anledninger.

I prosjektperioden har det ikke vært registret noen alvorlige feil eller mangler ved tjenesten. I oktober 2001 skjedde for første og eneste gang i prosjektets levetid at en innholdsleverandør midlertidig trakk seg ut av tjenesten. Dette var forårsaket av en mistanke om at personvernet ikke ble overholdt i journalen. Men etter en svært grundig intern evaluering kom virksomheten fram til at det ikke fantes noe lovbrudd eller ukorrekt journalføring, og virksomheten begynte igjen å sende sine journaler til den elektroniske tjenesten.

2.2 Evaluering av pilotprosjekt – konsekvensutredning av 1999

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet Andersen Consulting og Advokatfirmaet Føyen & Co i 1999 en

rapport, heretter kalt konsekvensutredningen, om prosjektet Elektronisk postjournal (EPJ).¹

Rapporten konkluderte med at man ikke anbefalte en permanent videreføring av EPJ-prosjektet i dets nåværende form. Begrunnelsen var at retten til innsyn i den offentlige forvaltnings saksdokumenter må gjøres gjeldende for alle borgere, ikke bare for norsk presse.

I rapporten vurderte man også mulige konsekvenser av allmenn tilgang til postjournalen, spesielt personvernmessige forhold. Det understrekes at det er et behov for å innskjerpe praksis ved journalføring med sikte på å unngå at taushetsbelagte opplysninger kommer ut, og for å motvirke muligheter for å bygge personprofiler. Av tiltak drøftes en kombinasjon av tidsbegrensning og innholdsbegrensning når det gjelder journalføring av personnavn i internettjournalen. Det konkluderes med å anbefale å begrense søkbarheten på personnavn etter 12 måneder.

Rapporten anbefalte videre at:

- Det fortsatt skal være frivillig å føre saksbehandlers initialer i den offentlige journalen.
- Så mye som mulig av datagrunnlaget i pilotprosjektet overføres til en ny allment tilgjengelig tjeneste. Virksomhetene må imidlertid kvalitets sikre datagrunnlaget slik at vesentlige feil rettes opp før denne informasjonen legges ut på en ny elektronisk tjeneste.
- Muligheten for antall samtidige bestillinger må settes relativt høyt, men at dette eventuelt kan reduseres dersom det skulle vise seg å gi vesentlig arbeidsbelastning for forvaltningen.

Videre kommer rapporten med flere forslag til tekniske og sikkerhetsmessige tiltak dersom tjenesten åpnes for allmennheten. Forslagene omfatter blant annet å etablere en brannmur mellom webservermaskin og databaseserver.

2.3 Pressens syn

Bruken av tjenesten har ikke blitt systematisk evaluert, men statistikk over bestillinger av saksdokumenter finnes fra 1997. Statistikken viser at det er redaksjonene i de største avisene som bestiller mest. Ellers har utviklingen når det gjelder det totale antall bestillinger flatet ut de seneste årene. De to siste årene har det ikke vært registrert noen vekst av betydning.

¹ *Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal*. Andersen Consulting og Advokatfirmaet Føyen & Co. Utgitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 1999.

Pressens organisasjoner har i flere ulike sammenhenger uttalt at EPJ er et sentralt verktøy for innsyn i forvaltningen. De har understreket at et stort antall avisartikler har hatt sitt utgangspunkt i saksdokumenter som er søkt fram og bestilt via EPJ. Pressen har uttrykt et sterkt ønske om å beholde tjenesten. I sin kommentar til konsekvensutredningen uttaler Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening at de støtter en videreføring av prøveprosjektet (EPJ) med størst mulig adgang for allmennheten til elektroniske postjournaler.² Samtidig advarer de to organisasjonene mot at det legges inn nye begrensninger med hensyn til innhold og funksjonalitet i en ny permanent drevet EPJ.

Også i forbindelse med det foreliggende arbeidet har Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening lagt vekt på at en ny EPJ-tjeneste ikke må få redusert innhold eller funksjonalitet sammenliknet med det som gjelder for pilot tjenesten.

2.4 Datatilsynets vurdering av pilotprosjektet

Datatilsynets har vurdert og kommentert forslagene i *konsekvensutredningen*. Kort oppsummerte var Datatilsynets hovedkonklusjoner:³

- Datatilsynet er enig i konklusjonen om at en permanent videreføring av dagens pilot tjeneste er uheldig og at pilot tjenesten bør erstattes av en løsning uten informasjonsprivilegier for presse og andre massemedia.
- Personvern hensyn må vurderes nærmere i forbindelse med en eventuell permanent løsning av Elektronisk postjournal.

Datatilsynet kommenterer rapportens drøfting av hvilke tiltak som kan settes inn for å sikre personverninteressene ved en eventuell allmenn tilgang til EPJ:

- Datatilsynet støtter forslaget om å innføre en tidsbegrenset søkemulighet etter navn på fysiske personer.
- Datatilsynet peker på at registreringsrutinene må innskjerpes for å sikre at personer ikke kan identifiseres selv om navn er sladdet. Formelle krav til dette ligger i personopplysningslovens bestemmelser om informasjonssikkerhet og internkontroll (§§ 13 og 14).
- Datatilsynet peker på at det er den enkelte innholdsleverandør som er behandlingsansvarlig for den elektroniske postjournalen, og understreker at innholdsleverandøren selv er ansvarlig for å vurdere hvor vidt det historiske innholdet i dagens EPJ skal

² Brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 20.12.2001

³ Brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 16.08.01.

gjøres tilgjengelig i en ny og allment tilgjengelig elektronisk postjournal.

Tilsynet peker også på personopplysningslovens § 13 om informasjonssikkerhet og § 14 om internkontroll, og forskriftene til disse. Her stilles en rekke krav til en slik tjeneste. Disse kravene må være oppfylt ved behandling av personopplysninger.

3 Det rettslige rammeverket

3.1 Innledning

Det finnes ingen lovgivning som direkte gjelder elektronisk postjournal. En rekke lover har imidlertid betydning for så vel innhold som funksjonalitet av en slik journal. De viktigste lovene er offentlighetsloven, arkivloven og personopplysningsloven.

3.2 Journalføringsplikten

Det følger av offentlighetsloven § 2 andre ledd at forvaltningsorganer skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter. Bestemmelsene om journalens innhold følger av forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiver (arkivforskriften). Bestemmelsene i arkivforskriften som gjelder journalføring, er gitt med hjemmel både i arkivloven og offentlighetsloven.

Etter arkivforskriften § 2-6 andre ledd kan journalen føres på papir eller elektronisk. Dersom journalen føres elektronisk, skal man normalt benytte et arkivsystem som følger kravene i NOARK-standarden, jf. arkivforskriften § 2-9. Alle departementene og alle direktoratene tilknyttet pilotprosjektet Elektronisk postjournal fører elektronisk journal etter NOARK-standarden.

Arkivforskriften § 2-7 fastsetter hvilke opplysninger som skal føres inn i journalen. Ved registrering av dokumentet skal følgende føres inn:

- Journalføringsdato
- Saks- og dokumentnummer
- Sender og/eller mottaker
- Opplysninger om sak, innhold eller emne
- Datering på dokumentet

I tillegg skal journalen inneholde arkivkode, ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

I det arkivsystemet som journalen inngår i, er det dessuten adgang til å registrere andre opplysninger som benyttes i den interne saksbehandlingen, for eksempel opplysninger om saksbehandler, frister osv. Det er i forskriften fastsatt at det slike tilleggsopplysninger ikke trenger å være med i den journalutskriften som allmennheten gis innsyn i.

3.3 Allmennhetens innsyn i journalen

3.3.1 Hvilke opplysninger skal eller kan det gis innsyn i

Alle opplysninger det er plikt til å journalføre, er i utgangspunktet offentlige. Opplysninger det ikke er plikt til å journalføre, for eksempel opplysninger om hvem som er saksbehandler, er det opp til det enkelte forvaltningsorgan å avgjøre om skal være offentlig eller ikke.

Arkivforskriften § 2-7 andre ledd regulerer forvaltningsorganets adgang til å unnta opplysninger i den offentlige journalen. Dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten at en gjennom registreringen vil røpe opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt eller opplysninger som ellers er unntatt fra offentlighet, kan enkeltopplysninger utelates eller nøytraliseres i den offentlige journalen.

Forvaltningen har plikt til å sørge for at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt ikke blir kjent. Når dokumentet registreres, må man derfor ikke bare ta hensyn til den enkelte journalinnførsel, men også at det ikke blir mulig å finne fram til taushetsbelagte opplysninger gjennom kopling mot tidligere journalinnførsler. Når det gjelder opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt, men som det er adgang til å unnta fra offentlighet, vil forvaltningen ikke ha noen plikt til å skjerme disse. Hvorvidt slike opplysninger skal skjermes, vil bero på om det foreligger et reelt og saklig behov for å utelate eller nøytralisere opplysningene i journalen. Når det er et reelt og saklig behov for å unnta det registrerte dokumentet fra offentlighet, kan det i enkelte tilfelle være et tilsvarende behov for å foreta utelatelser eller nøytralisering av opplysninger i journalen.

For dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven, finnes det særlige regler i forskrift om informasjonssikkerhet §§ 4-10 til 4-17.

Beskyttelsesinstruksen (fastsatt ved kgl.res.17. mars 1972) inneholder særlige regler for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven m/forskrifter.

3.4 Hvordan skal innsyn gis?

Etter offentlighetsloven § 2 andre ledd har enhver rett til å gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av et forvaltningsorgans journal. Dette gjelder uavhengig av om journalen er ført elektronisk eller på

papir. Det er i første rekke opp til forvaltningsorganet å avgjøre *hvordan* innsyn skal gis under hensyn til forsvarlig saksbehandling, jf. offentlighetsloven § 8. Det vil dermed i første rekke være opp til forvaltningen å avgjøre om man ønsker å gi innsyn direkte i den elektroniske journalen, eller om man ønsker å gi innsyn på andre måter, f.eks. ved å oversende en papirbasert utskrift av journalen. Det er også mulig å legge ut deler av journalen elektronisk, mens andre deler bare er tilgjengelig på papir.

Selv om verken offentlighetsloven eller arkivforskriften pålegger forvaltningen en plikt til å gi innsyn direkte i den elektroniske journalen, kan det ikke være tvil om at en allmenn direkte tilgang til elektronisk journal vil lette den praktiske gjennomføringen av allmennhetens innsynsrett og dermed styrke offentlighetsprinsippet. Journalen er et sentralt hjelpemiddel for å identifisere de saker og dokumenter en er interessert i å få innsyn i. Dessuten vil en gjennom journalen få oversikt over hvilke saker forvaltningen til enhver tid arbeider med.

3.5 Offentlig journal og personopplysningsloven

Elektronisk registrering og utlevering av opplysninger som direkte eller indirekte kan knyttes til en identifiserbar person, vil være ”behandling av personopplysninger” slik dette er definert i personopplysningsloven § 2. I og med at en elektronisk postjournal inneholder personopplysninger, vil bestemmelsene i personopplysningsloven komme til anvendelse.

Det er bare adgang til å behandle personopplysninger dersom vilkårene i §§ 8 og 9 er oppfylt. Det følger av disse bestemmelsene at det er adgang til å behandle personopplysninger dersom det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling. Offentlighetslovens bestemmelse om journalføringsplikt supplert med arkivforskriftens bestemmelser om journalføring gir den nødvendige hjemmel for registrering av opplysninger. Offentlighetslovens bestemmelse om innsyn i journalen gir den nødvendige hjemmel for utlevering av opplysningene. Personopplysningsloven er derfor ikke til hinder for at det registreres personopplysninger i den offentlige journalen, og at disse gjøres elektronisk tilgjengelige for allmennheten.

Det følger av personopplysningsloven kapittel VI at elektronisk behandling av personopplysninger skal meldes til Datatilsynet. Dersom det er tale om å behandle sensitive personopplysninger, kreves det i visse tilfeller konsesjon. Elektronisk postjournal vil imidlertid ikke utløse selvstendig melde- eller konsesjonsplikt, da registrering i og utlevering av opplysninger i journalen ikke kan

anses som isolerte behandlinger, men som deloperasjoner i forvaltningsorganets samlede behandling av personopplysninger. Elektronisk postjournal vil dermed ikke utløse selvstendig meldeplikt.

Det er Datatilsynet som fører tilsyn med at lover og forskrifter om behandling av personopplysninger blir fulgt, og at eventuelle feil og mangler blir rettet. Datatilsynet kan i den forbindelse gi pålegg om at behandlinger i strid med bestemmelser i eller i medhold av personopplysningsloven skal opphøre, eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Datatilsynet vil ha denne kompetansen også i forhold til elektronisk postjournal.

4 Prinsipper for et nytt elektronisk postjournalssystem

4.1 Innledning

Som det framgår av denne rapportens kap. 3, er det ingen lovregler som direkte regulerer elektronisk postjournal, og det kan ikke utledes noen plikt for forvaltningen til å gjøre journalen elektronisk tilgjengelig. Så lenge man respekterer de begrensninger som kan følge av taushetsplikten, vil det derfor i stor grad være et hensiktsmessighetsspørsmål hvilket innhold og hvilke funksjoner en elektronisk postjournal bør ha.

Målet må ellers være å gjøre tjenesten mest mulig brukervennlig, innenfor rammen av de bestemmelser som definerer forvaltningens journaler og regulerer offentlighetens innsyn i dem. Ut over dette bør det ikke innføres andre begrensninger i funksjonaliteten eller innholdet enn det som er begrunnet i personvern hensyn.

4.2 Målene for en ny tjeneste med elektronisk postjournal

Utredningen av en ny tjeneste med elektronisk postjournal følger opp Bondevik I-regjeringens offentlighetsmelding,⁴ som beskrev hvordan elektronisk postjournal og andre teknologiske nyvinninger kan benyttes til å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet.

Målene for en ny tjeneste med elektronisk postjournal fra departementene og direktoratene bør etter arbeidsgruppens vurdering være:

- Elektroniske postjournaler skal bidra til å realisere bestemmelsene i offentlighetsloven og til å sikre at norsk forvaltningen forblir åpen og brukerrettet.
- Den nye elektroniske postjournalen skal være en offentlig tjeneste som tilbys allmennheten⁵. Den elektroniske tjenesten skal ikke være til hinder for at de som ønsker det skal få tilgang til papirbaserte journaler.

⁴ St.meld. 32 1997-98 Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

⁵ Med "tilbys allmennheten" menes det at tilgangen til tjenesten ikke skal begrenses på noen måte/for noen grupper. Den tekniske løsningen bør også følge de anbefalinger som er gitt av det internasjonale standardiseringsorganet W3C mht. tilgjengelighet på Internett.

-
- Den elektroniske postjournalen skal være basert på gyldige, oppdaterte og kvalitetssikrede opplysninger.
 - Det skal være tidsbesparende å innhente informasjon via den elektroniske postjournalen.
 - Journalen skal være et verktøy for den som vil bruke innsynsretten til å få innsyn i offentlige saksdokumenter.
 - Den elektroniske postjournalen skal utformes som en tjeneste på Internett med en brukervennlig, enhetlig og gjenkjennbar presentasjon, som sikrer allmennheten og brukerne enkel tilgang til innholdet.

4.3 En elektronisk postjournal for allmennheten

Arbeidsgruppen legger til grunn at en ny felles elektronisk postjournal fra departementene og direktoratene bør være basert på full og likeverdig tilgang for allmennheten via Internett⁶.

Arbeidsgruppen har drøftet hvorvidt en på grunn av administrative eller tekniske kapasitetsproblemer skulle etablere en todelt løsning med full tilgang for presse/media og en mer begrenset tilgang for allmennheten. Arbeidsgruppen vil imidlertid ikke anbefale en slik todelt løsning⁷.

En allmenn tilgang til en felles elektronisk postjournaltjeneste innebærer at løsningen må dimensjoneres ut fra et høyt antall samtidige brukere.

Den enkelte statlige virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre at de befolkningsgruppene som ikke kan/ønsker å innhente informasjon via Internett på egen hånd, fortsatt kan få tilgang til papirbaserte postjournaler.

For deler av befolkningen vil et tilbud om assistert søk i den elektroniske postjournalen på bibliotek, offentlige servicekontor eller andre offentlig instanser være et godt alternativ.

⁶ Andre elektroniske kanaler, som mobilt Internett, kan bli aktuelle kanaler i fremtiden.

⁷ Se for øvrig drøftingen vedrørende en videreføring av pilot tjenestens database i kap. 5.

4.4 En felles internettjeneste fra departementene og direktoratene

Arbeidsgruppen er bedt om å utrede grunnlaget for et system som sikrer allmenn tilgjengelighet til postjournalene fra departementene og direktoratene, som dermed blir innholdsleverandører til den nye tjenesten.

Den elektroniske postjournalen skal presenteres som en tjeneste på Internett med et brukervennlig og gjenkjennbart grensesnitt⁸ som sikrer allmennheten og brukerne enkel tilgang til innholdet.

4.5 Prinsipper for innholdsleveranse

Innholdsleveransene til den elektroniske postjournalen skal utføres i samsvar med bestemmelsene i arkivforskriften. Forskriftens § 2-9 forutsetter at en ved elektronisk journalføring anvender et arkivsystem som følger Noark-standarden. For øvrig må leveransen være basert på følgende prinsipper:

- Sikkerhet og garanti for gyldighet
- Sikre kvalitativt korrekte data i postjournalen (informasjonssikkerhet og internkontroll)
- Postjournalene må være mulige å endre i tråd med endringer i det bakenforliggende journalsystemet
- Være tilgjengelig for et betydelig antall samtidige brukere.

Den tekniske operatøren som etablerer internettløsningen og drifter tjenesten, skal ikke selv forholde seg til eksterne brukergrupper. Det er det enkelte departement eller direktorat som skal stå for profileringen og for kontakten med brukerne. På den måten vil ansvaret for innholdet og ansvaret for brukerne ivaretas på best måte og man får utviklet gode innsynsrutiner.

4.6 Innhold i den elektroniske postjournalen

Den elektroniske postjournalen skal inneholde offentlig journal fra departementer og direktorater. Alle feltene i den elektroniske postjournalen skal være søkbare.⁹

⁸ Med grensesnitt menes; design og funksjonalitet slik det er synlig for brukeren på skjermen

⁹ Se også kap. 4.8.2 som omhandler hvilke begrensninger arbeidsgruppen anbefaler i forhold til en elektronisk postjournal.

4.6.1 Obligatoriske opplysninger

Innholdet i journalen er definert gjennom arkivforskriftens oppregning av obligatoriske journalopplysninger i § 2-7, jf. omtale under pkt. 3.2 ovenfor. Det skilles her mellom opplysninger som skal være med ved første gangs registrering av dokumentet, og opplysninger som har å gjøre med den senere prosessuelle behandling av vedkommende dokument.¹⁰ I praksis betyr dette at de opplysninger om et dokument som må anses som obligatoriske i en offentlig journal, er identisk med de opplysninger som etter arkivforskriften skal føres inn ved første gangs registrering av dokumentet. Følgende poster må i henhold til dette framgå av offentlig journal:

- Journalføringsdato
- Saks- og dokumentnummer
- Avsender og/eller mottaker
- Opplysninger om sak, innhold eller emne
- Datering på dokumentet

Arbeidsgruppen legger dermed til grunn at disse postene må være med i en ny elektronisk postjournal.

4.6.2 Andre opplysninger

Utover det som omfattes av journalbegrepet, åpner arkivforskriften for registrering av enkelte andre opplysninger i arkivsystemet, jf. § 2-7 tredje ledd. Dette kan for eksempel være saksbehandlers navn/initialer og hvilken administrativ enhet som har saken til behandling. Slike opplysninger vil bare være offentlige sammen med journalopplysningene dersom vedkommende organ selv velger å presentere dem som en del av en offentlig journal.

I pilotprosjektet Elektronisk postjournal er det anledning til å legge inn opplysninger om saksbehandler, kontor og avdeling. Arbeidsgruppen har derfor vurdert hvordan man skal stille seg til dette under en ny og varig løsning der den elektroniske postjournalen gjøres allment tilgjengelig.

Den nåværende ordningen i pilotprosjektet EPJ ble til før arkivforskriften ble fastsatt, på et tidspunkt da innholdet i journalbegrepet ikke var nærmere klargjort. Selv om det etter arkivforskriften er anledning for det *enkelte organ* til å offentliggjøre supplerende opplysninger, mener arbeidsgruppen at man i en fellestjeneste i utgangspunktet bør begrense seg til opplysninger som det er obligatorisk å journalføre iht. arkivforskriften.

¹⁰ Her inkluderer vi også *arkivkode*, som strengt tatt ikke har direkte med behandlingsprosessen å gjøre, men som det kan være uhensiktsmessig å registrere før man kjenner sakens videre forløp.

For departementenes del er det viktig å understreke at det enkelte departement saksbehandlingsmessig framstår som en enhet, der det til enhver tid er vedkommende statsråd som er ansvarlig, uavhengig av hvordan sakene fordeles og behandles internt. Samtidig vil både media og andre ha behov for å vite hvem de skal henvende seg til for å få nærmere opplysninger om saker som er til behandling i forvaltningen. Både i departementer og direktorater vil det variere hvem som uttaler seg om de saker som er til behandling. Dette kan ofte være en annen enn den som registreres som saksbehandler i arkivsystemet.

For å ivareta praktiske brukerbehov foreslår arbeidsgruppen at man har et eget felt for kontaktperson, som departementene/direktoratene selv kan velge om de vil fylle ut. Likeledes mener arbeidsgruppen at det fremdeles bør være med et felt som gir adgang til å registrere hvilken avdeling i virksomheten som behandler saken. Den elektroniske postjournalen bør også ha med felter som gjør det mulig å angi eventuell hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, og eventuelt også om dokumentet har vedlegg.

4.7 Funksjonalitet

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning ønskelig i det vesentlige å opprettholde de funksjonene som ligger i pilotprosjektet (jf. kap. 4.5), samt foreta en oppdatering av disse med sikte på å gjøre tjenesten mest mulig brukervennlig. Arbeidsgruppen foreslår at tjenesten skal inneholde følgende hovedfunksjoner:

- Blafunksjon (mulighet til å kunne ”bla” tilbake i journaler etter kronologisk orden). Sorteringsfunksjon ut fra virksomheter (innholdsleverandører).
- Søkefunksjon i forhold til hver enkelt av de postene som etter arkivforskriftens § 2-7 inngår i journalen, og postene i de tilleggsfeltene som er foreslått for å ivareta praktiske brukerbehov.
- Bestillingsfunksjon (innsynsbegjæring)
 - a) Elektronisk skjema for bestilling av saksdokumenter med forespørsel om levering av saksdokumenter via e-post, faks eller vanlig post.
 - b) Det elektroniske bestillingsskjemaet bør være tilrettelagt slik at brukerne kan begrunne sin forespørsel for eksempel ved henvisning til meroffentlighetsprinsippet.

Arbeidsgruppen vurderer spørsmålet om søkefunksjonalitet som avgjørende for tjenestens brukervennlighet. Søkefunksjonaliteten i den nye elektroniske tjenesten, vil i stor grad bestemmes av innholdsleveransen til tjenesten.

Tjenesten bør også tilrettelegges for brukertilpasset informasjons- og veiledningsfunksjonalitet. Brukerne skal gis enkel tilgang til oversikter over rettigheter, lovverk, kontaktpunkter og brukerveiledning, samt grundig informasjon om reglene for klager ved avslag på innsynsbegjæringer.

For å sikre god styring og dimensjonering av tjenesten må innholdsleverandørene (departementene og direktoratene) samt operatøren som drifter tjenesten, gis god tilgang til statistikk som viser bruks- og bestillingsfrekvens.

Pilotprosjektet Elektronisk postjournal er en ren journaltjeneste; det er ikke etablert noen form for lenking fra den elektroniske postjournalen til elektroniske versjoner av selve saksdokumentene. En slik lenking reiser mange nye problemstillinger som bør vurderes nærmere, blant annet i sammenheng med det arbeidet som for tiden pågår for å utvikle elektroniske saksbehandlingssystemer i departementene og direktoratene. Det ligger imidlertid ikke i arbeidsgruppens mandat å utrede dette spørsmålet. En ny elektronisk postjournal må likevel innrettes slik at systemet ikke stenger for at det kan etableres elektronisk tilgang direkte fra journalen til saksdokumentene, dersom det senere blir bestemt at en slik funksjon skal tas i bruk.

4.8 Begrensninger i innhold og funksjonalitet

4.8.1 Begrensninger i innhold

Arbeidsgruppen har hatt som utgangspunkt at offentlighetsloven og arkivforskriften er styrende for spørsmålet om hva den elektroniske postjournalen skal inneholde. Det er viktig å sørge for at journalføringsrutinene kvalitetssikres slik at det ikke legges ut opplysninger som ikke skal offentliggjøres.

Utkast til regjeringsnotater unntas fra offentlighet og skal gis en anonymisert innføring i postjournalen slik at innholdet ikke røpes, jf. Retningslinjer om r-konferanser¹¹ utgitt av Statsministerens kontor. I tillegg er det viktig at utkastene føres på en separat sak, slik at ikke koblinger til sakstittel eller tidligere dokumenter gir opplysninger om regjeringsnotatenes innhold. De søke- og koblingsmulighetene som det åpnes for gjennom å sammenstille informasjon fra de ulike departementenes postjournaler, gjør det påkrevd med en ensartet og konsekvent journalføringspraksis i henhold til disse retningslinjene.

¹¹ Disse retningslinjene er publisert med publikasjonsnr. B-504 B.

Bestemmelser om taushetsplikt finnes i flere lover. De viktigste bestemmelsene finnes i forvaltningsloven § 13. Paragrafen fastsetter taushetsplikt om to forhold, om noens personlige forhold (jf. nærmere pkt. 4.8.2) og om forretningshemmeligheter.

Departementene og direktoratene håndterer en rekke følsomme opplysninger om bedrifter og selskaper, for eksempel i skatte- og avgiftssaker. Andre eksempler er opplysninger vedrørende pengepolitikken. Slike opplysninger må behandles på en forsvarlig måte slik at man unngår at markeds sensitiv informasjon kommer enkeltpersoner og bedrifter i hende førtidig.

4.8.2 Begrensninger i funksjonalitet som følge av personvern hensyn

Arbeidsgruppen har særlig vurdert om personvern hensyn skulle tilsi at det i den nye tjenesten bør innføres enkelte begrensninger når det gjelder søkefunksjonalitet.

Det forhold at journalen inneholder personopplysninger, er ikke i seg selv til hinder for at den gjøres allment tilgjengelig i elektronisk form. Arbeidsgruppen har imidlertid identifisert to problemstillinger som bør vies særlig oppmerksomhet.

- *For det første* er det viktig at opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt ikke kommer fram i journalen, verken i den enkelte journalinnførsel eller ved en kopling av flere journalinnførsler. Hvis for eksempel ett departement skjerner navnet på mottaker/avsender av et brev, mens et annet departement skjerner innholdsfeltet, kan man ved å kople journalinnførsler få tilgang til de taushetsbelagte opplysningene.

Etter arbeidsgruppens syn må dette problemet i første rekke løses ved å innarbeide ensartet journalførings praksis og gode kontrollrutiner. Det er også viktig å sørge for god opplæring av arkivpersonale og andre som har ansvaret for at journalen er riktig ført.

Ved utarbeidelse av journalføringsrutiner bør det velges løsninger som på best mulig måte sikrer at taushetsbelagte opplysninger ikke blir offentliggjort, samtidig som man ser hen til at journalen skal gi et best mulig bilde av forvaltningsorganets aktivitet.

Etter arbeidsgruppens syn vil det være i best samsvar med begge disse hensyn at man skjerner navn framfor innhold ved journalføring av dokumenter hvor en sammenstilling av navn og innhold vil røpe taushetsbelagte opplysninger. Dette vil gi allmennheten innsyn i hva slags saker forvaltningen arbeider med,

samtidig som at saken ikke knyttes til en navngitt person. En slik praksis vil videre innebære at en i større grad kan gi innsyn i det journalførte dokumentet, dersom man samtidig sladder alle opplysninger som direkte eller indirekte kan identifisere personen.

- *Den andre* personvernproblemstillingen som arbeidsgruppen har identifisert, er muligheten for å bygge profiler av identifiserbare personer gjennom en kopling av opplysninger. Dersom det er full adgang til å søke på navn, vil man kunne følge en persons kontakt med forvaltningen gjennom en årrekke. Dette kan gi grunnlag for å si noe om en persons aktiviteter, preferanser og behov.

Datatilsynet har påpekt at det er summen av opplysninger man kan finne i offentlig forvaltning som kan utgjøre en trussel mot personvernet. Derfor er det viktig å se en elektronisk postjournal-tjeneste for departementene og direktoratene i en større sammenheng. Det er en sammenheng mellom tilgjengelighet og farer for personvernet, og utviklingen av EPJ er i så måte viktig fra et personvernperspektiv. De offentlige postjournalene inneholder store mengder personopplysninger som nå vil bli tilgjengelig for alle Internett-brukere og moderne overvåkingsverktøy. Til tross for at journalene ikke skal inneholde taushetsbelagt informasjon, er misbrukspotensialet betydelig. Farene for brudd på enkeltindividets personvern i forbindelse med utvikling av EPJ må ses i sammenheng med utviklingen av tilsvarende systemer i kommunene, fylkeskommune og andre offentlige virksomheter. En søkesperre på personnavn – for eksempel etter 12 måneder - vil gjøre det vanskeligere å bygge opp personprofiler gjennom å følge journalinnføringer over henvendelse til/fra enkeltpersoner over tid. Samtidig vil en slik søkesperre kunne begrense uheldige konsekvenser av mulige journalføringsfeil i forhold til taushetsbelagte opplysninger.

Norsk Presseforbund har understreket at det ikke er noe grunnlag for å innføre spesielle begrensninger ut fra hensynet til personvernet. Man har ikke i tilstrekkelig grad sannsynliggjort en konkret fare for misbruk av personopplysninger. Dersom det innføres begrensninger i adgangen til å søke på personnavn, mister pressen en god mulighet for å drive undersøkende journalistikk. Pressen mener å ha et klart behov for å kunne søke på personnavn i journalen også tilbake i tid. En eventuell søkesperre på 12 måneder framstår som en tilfeldig grense og vil neppe kunne forebygge misbruk. I løpet av 12 måneder vil det være nok tid til å kopiere og laste ned personopplysninger fra journalene for den som ønsker dette.

I denne sammenheng har arbeidsgruppen særlig diskutert følgende alternativer:

1. Det innføres ingen spesielle begrensinger.
Personverninteressene kan ivaretas ved å sikre gode journalførings- og sikkerhetsrutiner, samordnet opplæring og kvalitetssikring av alle arbeidsrutiner.
2. Det innføres tidsbegrensning mht. søkbarhet på navn på fysiske personer etter 12 måneder. En slik tidsbegrensning vil gjøre det vanskeligere å bygge opp personprofiler og følge innføringer om enkeltpersoner over tid, samtidig vil det ikke legges begrensninger på søk i saker.
Konsekvensutredningen (jf. kap. 7.2) anbefaler at en slik begrensning innføres ved en overgang fra lukket til åpen tjeneste.
3. Navn på fysiske personer slettes etter 12 måneder.
Dette er et noe sterkere virkemiddel enn alternativ 2.

Så langt arbeidsgruppen kjenner til, har det i pilotprosjektet ikke kommet opp saker der EPJ som system har vært årsak til brudd på personvernet. Skal man legge inn en søkesperre, eller sladde navn på fysiske personer, må dette i så fall være ut fra et føre-var-prinsipp.

Etter arbeidsgruppens vurdering er muligheten til å bygge profiler i større grad aktuell i forhold til kommunale organer enn i forhold til statlige etater. Enkeltpersoner må ofte forholde seg til forskjellige kommunale organer i forbindelse med kommunal tjenesteyting som skole og helse eller i forbindelse med søknader om forskjellige goder eller tillatelser. I den grad statsforvaltningen treffer avgjørelser eller yter tjenester direkte overfor enkeltpersoner, er dette avgjørelser som i hovedsak er underlagt taushetsplikt. For eksempel gjelder dette i forhold til trygdeetaten og Statens pensjonskasse. Enkeltpersoner vil heller ikke ha samme brede kontakt med statlige organer som med kommunale organer.

Hvilke muligheter det er til å bygge personprofiler, kan imidlertid ikke vurderes i forhold til elektronisk postjournal alene. En må også ta hensyn til muligheten for å kople opplysninger fra postjournalen med andre personopplysninger som også er elektronisk tilgjengelige. Det er summen av elektronisk tilgjengelige personopplysninger som kan utgjøre en trussel mot personvernet. Arbeidsgruppen legger også vekt på at Internett er et sterkt spredningsmedium, og det kan være vanskelig å gjenopprette følger av misbruk i ettertid.

Med utgangspunkt i føre-var-prinsippet anbefaler *arbeidsgruppen* alternativ 2 (under kap.4.8.2) med en tidsbegrensning av *søkemulighetene*, og at dette blir kombinert med sikring av gode

journal-/arkiveringsrutiner. Arbeidsgruppen vil presisere at man ved å velge denne løsningen ikke fjerner eller sensurerer *opplysningene* i den elektroniske postjournalen. Den nye elektroniske tjenesten vil gi et fullstendig bilde av den offentlige journalen. Begrensingene vil kun gjelde søkemulighetene og da i forhold til søk etter navn på fysiske personer.

Arbeidsgruppen vil også vise til at et hovedhensyn bak offentlighetsloven, og dermed også bak tilgang til journalene, er at allmennheten skal kunne påvirke og kontrollere *forvaltningens* saksbehandling og avgjørelser. Dette hensynet vil i liten grad svekkes ved at man innfører tidsbegrensninger på søkbarheten på personnavn.

Det kan argumenteres for at en søkesperre ikke vil være et hensiktsmessig virkemiddel. For eksempel kan en slik sperre omgås ved å laste ned og lagre data fra den elektroniske journalen. Arbeidsgruppen er enig i at det ikke er mulig å hindre dette. Ved å begrense søkemulighetene vil man imidlertid begrense tilgjengeligheten og faren for misbruk.

Arbeidsgruppen har diskutert spørsmålet om hvor lenge navn på fysiske personer bør være søkbare. Arbeidsgruppen har i sin vurdering dels sett på anbefalingen i *konsekvensutredningen* og dels sett på Datatilsynets holdning og praksis.

Datatilsynet har hatt en streng praksis på dette området, med blant annet en 3 måneders sletteregel for fylkesmannsembetene. Datatilsynet mener at en ett-års-regel for anonymisering og søkebegrensning i elektronisk postjournal bør være et naturlig skjæringspunkt, og samtidig utgjøre et viktig signal om at publisering av navn på fysiske personer i en elektronisk postjournal ikke er uproblematisk. Tilsynets holdning er at jo lenger lagringstid, jo større muligheter er det for at enkeltindividet blir eksponert på en uheldig måte.

Arbeidsgruppen legger stor vekt på Datatilsynets vurderinger og anbefaler at søkebegrensningen inntreffer etter 12 måneder.¹²

¹² Ved innføring av søkesperre etter 12 måneder vil det måtte tas et initiativ overfor Riksarkivaren for å få til en tilpassning til NOARK-standarden. Feltet avsender/mottaker inneholder i dag både navn på fysiske og juridiske personer og utfordringen ved å innføre av et skille må adresseres i det videre arbeidet med å etablere tjenesten.

4.8.3 Begrensninger med hensyn til bestilling av saksdokumenter

Arbeidsgruppen har også diskutert hvorvidt en i utgangspunktet bør legge opp til en systemløsning med en begrensning av antall bestillinger. Spørsmålet ble også diskuterte i *konsekvensutredningen* i 1999¹³. Konklusjonen den gang var at det var behov for å kunne balansere anmodninger om innsyn i forhold til forvaltningens arbeidsbelastning.

Etter offentlighetsloven § 2 kan enhver kreve innsyn i dokumenter om ”en bestemt sak”. Dette innebærer at den som krever innsyn må individualisere den aktuelle saken, og at innsynskravet kan avvises hvis ikke dette blir gjort. Offentlighetsloven inneholder imidlertid ingen adgang til å avvise innsynskrav pga. størrelsen på bestillingen, dersom sakene er tilstrekkelig identifisert.

Det at forvaltningen ikke kan avvise store bestillinger, medfører ikke at store bestillinger skal kunne foretas gjennom den elektroniske tjenesten. Det vil derfor ikke være noen rettslige hindringer for å legge inn en begrensning på hvor mange dokumenter som skal bestilles. En slik begrensning vil ikke forhindre at bestillingen kan foretas på andre måter, for eksempel skriftlig, men vil heve terskelen for å bestille et stort antall dokumenter.

Arbeidsgruppen kan ikke se at det foreligger et behov for å innføre en slik begrensning nå, og viser til at det hittil ikke har vært et problem med unødvendig store bestillinger. Systemet bør imidlertid ikke stenge for at det kan innføres slike begrensninger på et senere tidspunkt, dersom det skulle oppstå et behov for dette.

4.9 Ansvar, drift og sikkerhet

Ansvar for innholdet i postjournalen vil alltid ligge hos innholdsleverandørene som leverer data til den elektroniske postjournalen på Internett.

Driften av tjenesten vil måtte avklares nærmere,¹⁴ men erfaringene fra dagens pilottjeneste tilsier en vektlegging av et godt organisert samarbeid mellom innholdsleverandørene, en eventuell koordinerende enhet/-funksjon (rådgiver, koordinator) og driftsoperatør (teknisk). Viktige samarbeidspartnere som kan bidra

¹³ Jf. kap. 8.2 i *konsekvensutredningen*.

¹⁴ Arbeidsgruppen vil overlate til et eventuelt framtidig kravspesifikasjons- og utviklingsarbeid å komme med anbefaling om hvem som bør drifte tjenesten

til stabil drift er arkivsystemleverandørene og Riksarkivaren (NOARK-standarden.)

Organisering og ressurser til drift, både for virksomhetene og en drifts-/koordineringsfunksjon, må planlegges og settes i gang før lansering av ny elektronisk postjournal. Driftsrutiner i virksomhetene vil for en stor del inngå i arkivarbeidet, men et samarbeid med både informasjonsenhet og saksbehandlere er trolig nødvendig.

Sikkerhetsaspektene knyttet til etablering av en ny tjeneste er avgjørende og må fanges opp i planleggingen av tjenesten. Det faller utenfor arbeidsgruppens mandat å gå inn i detaljerte vurderinger av dette. Vi vil likevel peke på betydningen av at man tar grundig hensyn til tekniske og prosedyremessige tiltak i arbeidet med å utvikle tjenesten. Arbeidsgruppen forutsetter dessuten at den nye tjenesten vil være en frittstående tjeneste, og ikke en integrert del av innholdsleverandørens interne arkiv- og saksbehandlingssystemer. Vi vil også peke på at Datatilsynet i forbindelse med sin vurdering av elektroniske postjournaler viser til de formelle kravene som ligger i personopplysningslovens bestemmelser om informasjonssikkerhet og internkontroll (§§ 13 og 14). Arbeidsgruppen mener dette må følges opp i forbindelse med etablering av en ny elektronisk postjournal.

5 Videreføring av innholdet i pilotprosjektets database

Pilottjenesten EPJ har eksistert siden 1993 og databasen inneholder et stort og viktig datamateriale. Brukerne av pilottjenesten har uttrykt et ønske om fortsatt tilgang til innholdet i databasen.

Argumentasjonen for tilgang til det historiske datagrunnlaget er lik den som framføres for den nye tjenesten, dvs. at opplysningene i postjournalene i pilottjenesten er offentlige og skal være tilgjengelige, og at den er et godt verktøy i undersøkende journalistikk.

Andre momenter som kan tale for å publisere dataene sett fra forvaltningens side:

- Den nye tjenesten skal være et bidrag til åpenhet og den bør derfor utnytte det unike datagrunnlaget som finnes i pilottjenesten.
- Gjenbruk av pilottjenestens datagrunnlag vil sikre at den nye tjenesten har et fyldig innhold fra en rekke offentlige virksomheter allerede fra start.
- De virksomhetene som har deltatt i pilottjenesten får noe igjen for å ha deltatt i pilottjenesten.

Det er i utgangspunktet tre ulike hovedalternativer å ta stilling til når det gjelder hva som skal skje med innholdet i pilotprosjektets database:

- 1) EPJ-databasetjenesten nedlegges og journaldataene tilbakesendes til de respektive innholdsleverandørene. Disse vil kunne ta stilling til om dataene skal gjenbrukes lokalt eller ikke. Det blir ingen økonomiske kostnader ut over midler knyttet til en styrt avvikling.
- 2) Omgjøre pilottjenesten til en historisk, passordbeskyttet tilleggstjeneste med eksklusiv tilgang for de grupper som i dag har tilgang til pilottjenesten. Dette blir da en tjeneste som kommer i tillegg til den nye elektroniske postjournalen. Tidligere journaler vil slik kunne benyttes av journalister (eventuelt kan en i tillegg åpne for tilgang etter søknad for eksempel for forskere). De virksomhetene som deltar i pilottjenesten vil motta bestillinger fra brukergruppene og det vil påløpe kostnader for drift og vedlikehold av den historiske tjenesten.
- 3) Data fra pilottjenesten overføres til den nye tjenesten. Det eksisterende datagrunnlaget vil da tas i aktiv bruk og dette vil gi den nye tjenesten et omfattende innhold allerede fra

første dag. Samtidig får samtlige brukere et felles utgangspunkt for elektronisk søking og gjenfinning i offentlige postjournaler.

Arbeidsgruppen legger i sin vurdering stor vekt på fordelene ved å utnytte pilottjenestens eksisterende datagrunnlag, og vil derfor anbefale at man ved planleggingen av den nye tjenesten legger tilrette for overføring av datagrunnlaget fra pilottjeneste til ny løsning.

Arbeidsgruppen innser imidlertid at kvaliteten på datagrunnlaget i pilottjenesten varierer, og at det kan være store kostnader forbundet med en slik overføring, ikke minst i forhold til en kvalitetssikring av dataene. Arbeidsgruppen finner det derfor vanskelig å pålegge de enkelte virksomheter å overføre datagrunnlaget. Disse virksomhetene bør selv vurdere hvorvidt datagrunnlaget kan overføres, eventuelt hvordan, og i hvilket omfang.

Som et subsidiært forslag vil arbeidsgruppen anbefale at man samtidig med etableringen av en ny tjeneste sørger for at den eksisterende pilottjenesten videreføres som en lukket tjeneste. Her bør tilgangen begrenses til de som i dag har tilgang til pilottjenesten. Det bør i tillegg åpnes for tilgang etter søknad, for eksempel slik at forskere kan utnytte basen. En slik løsning vil tilfredstille pressens krav om tilgang til historiske data, men for forvaltningen innebærer den en mindre rasjonell løsning med drift av to ulike løsninger/tjenester.

Inntil det er avgjort i hvilken grad datagrunnlaget blir overført til den nye tjenesten, bør pilottjenesten opprettholdes som en historisk base. Dersom det viser seg at en stor del av dataene blir overført til den nye tjenesten, kan spørsmålet om hvorvidt pilottjenesten bør opprettholdes vurderes på nytt.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

6.1 Behov for enhetlig praksis og felles opplæring

Gode arkivrutiner med kvalitetssikring av journalføringen, systematisk og samordnet opplæring og gode sikkerhetssystemer er blant de viktigste tiltakene for å sikre korrekt journalføring. Arbeidsgruppen mener det må legges inn en betydelig ressurs på dette området. Det er også viktig at arkivene og andre som journalfører har verktøy/applikasjoner som understøtter korrekt journalføring. Samordning på tvers når det gjelder rutiner, opplæring og oppfølging er av vesentlig betydning.

Journalføringen skal oppfylle krav i lovverk og forskrifter som er drøftet foran i rapporten. For at resultatet skal bli tilfredsstillende, er alle avhengig av at felles rutiner etterleves.

En ny elektronisk postjournal innebærer publisering av data fra interne systemer til allmennheten på Internett. Derfor blir informasjonssikkerhet og internkontroll av vesentlig betydning for kvaliteten. Dette området vil kreve nøye oppfølging i virksomhetene, og det vil kreve gode driftsrutiner av en driftsoperatør.

Arbeidsgruppen anbefaler at det settes i verk et grunnlagsarbeid i virksomhetene i løpet av 2003 for å sikre nødvendig kvalitet på leveransene. Et slikt grunnlagsarbeid bør bl.a. inneholde et opplegg for systematisk opplæring. Den nye EPJ-tjenesten stiller store krav til opplæring og organisering. Dette behovet blir ytterligere forsterket i forbindelse med en framtidig innføring av elektronisk saksbehandling. I praksis vil elektronisk saksbehandling medføre at langt flere enn de ansatte på arkivene vil journalføre dokumenter.

Før ny elektronisk postjournal lanseres, må rutiner for journalføring være innarbeidet og nødvendig opplæring gjennomført. En koordinering på tvers av arkivene bør opprettes for å ivareta felles rutiner og opplæring. Arbeidsgruppen forutsetter at Kultur- og kirke departementet som ansvarlig for arkivforskriften tar initiativ til nødvendig oppfølging overfor Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet. Gjennomføringen skjer i samsvar med den ansvars- og

arbeidsfordelingen for øvrig som gjelder de tre departementene imellom.

6.2 Bestilling av dokumenter, arkivenes situasjon

Erfaringer fra pilottjenesten tilsier at det i tiden rett etter lansering av postjournalen er grunn til å forvente en øking i antall bestillinger av saksdokumenter. Virksomhetene må forberede seg på dette. Etter hvert som postjournalen blir en innarbeidet tjeneste, forventes henvendelsene å gå ned. Virksomhetene må følge opp utviklingen når det gjelder bestillinger for å kunne planlegge en forsvarlig driftssituasjon.

Det har blitt ført statistikk på bestillinger av saksdokumenter i EPJ-prosjektet siden 1997. Dette er det eneste materiale som man har å støtte seg til når det gjelder planlegging av økt antall bestillinger. Statistikken fra de senere årene viser at:

- Det er de store medieredaksjonene som bestiller mest.
- Ingen markert oppgang i bestilte saksdokumenter de siste fire årene.

Gjennomsnittlige tall (dvs. gjennomsnittet av antall bestillinger per måned) viser:

1999 - 4.179 bestillinger
2000 - 4.170 bestillinger
2001 - 4.985 bestillinger
2002 - 4.088 bestillinger

Dette viser at bestillingene ikke har økt betydelig til tross for at det har kommet stadig flere medieredaksjoner med i prosjektet, ca. 20 nye per år. Men disse redaksjonene har vært mindre redaksjoner. Alle de store redaksjonene har deltatt i prosjektet siden 1997 og noen helt siden 1993 da prosjektet startet.

Når det gjelder estimat av antall bestillinger for en åpen tjeneste, er det vanskelig å forutsi hvor mange bestillinger som kommer. Men det vi kan se ut fra erfaringen i pilotprosjektet, er at utviklingen har holdt seg jevn gjennom flere år. Allikevel må man, ut fra nyhetens interesse, kunne forvente at det blir en stor pågang til å begynne med. Pågangen er ikke minst avhengig av hvilken informasjon som går ut til publikum om den nye tjenesten. Lanseringsmåte blir derfor av stor betydning for interessen og bruken av den nye, elektroniske postjournalen. Her bør de deltakende virksomheter komme sterkt inn i bildet i planleggingsfasen for implementering av postjournalen.

6.3 Økonomiske konsekvenser

Midler til driften av en ny elektroniske postjournal må settes av årlig. AAD har ansvaret for finansieringen av pilot tjenesten, og arbeidsgruppen ser det som naturlig at AAD også tar ansvaret for driften av ny elektronisk postjournal. Kostnader knyttet til overføring av data fra pilot tjeneste til ny tjeneste vil måtte bæres av den enkelte virksomhet. Det vil også være kostnader knyttet til opplæring og rutineutvikling. Et mer detaljert kostnadsoverslag vil først framkomme når det konkrete arbeidet med gjennomføring og etablering av ny tjeneste er satt i gang.

6.4 Informasjon om den nye tjenesten

Allerede i dag er det stor interesse knyttet til en ny elektronisk postjournal. Systematisk informasjonsarbeid knyttet til etableringen av den nye tjenesten bør iverksettes for å gjøre den kjent og benyttet. En egen informasjonsplan bør derfor utvikles i god tid før lanseringen som en del av arbeidet med å etablere tjenesten. Informasjonsplanen må ha som mål å sikre god informasjon til alle interessenter, både virksomheter og brukere av dagens EPJ samt andre som har vist interesse for elektroniske postjournaler, for eksempel advokatkontorer, informasjonsbyråer m.v.

7 Arbeidsgruppens anbefalinger

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppretter et system for publisering av en offentlig elektronisk postjournal for departementer og direktorater. Postjournalen skal være et verktøy for alle som ønsker å bruke innsynsretten i henhold til offentlighetsloven til å få innsyn i offentlige saksdokumenter.
- Den elektroniske postjournalen presenteres som en allmenn tilgjengelig webbasert tjeneste på Internett.
- Det enkelte departement og direktorat skal være ansvarlig for innholdsleveransen til den elektroniske postjournalen.
- Den elektroniske postjournalen skal sikre et innhold og en funksjonalitet som tilnærmet er på linje med pilotprosjektet EPJ. Tjenesten bør imidlertid forbedres med hensyn til brukervennlighet.
- Den elektroniske postjournalen skal inneholde de opplysningene som er obligatoriske i offentlig journal (journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, avsender/mottaker, opplysninger om sak, innhold eller emne, datering på dokumentet). I tillegg kan opplysninger om kontaktperson og avdeling legges inn på frivillig grunnlag.
- Alle feltene i den elektroniske postjournalen skal være søkbare.
- Den elektroniske postjournalen skal ikke gi tilgang til opplysninger som skal være unntatt offentlighet.
- Kvalitetssikring av journalføringsrutinene i virksomhetene må intensiveres for å sikre en korrekt og ensartet innholdsleveranse til tjenesten.
- Hensynet til personvernet må sikres gjennom å innarbeide ensartet journalføringspraksis og gode kontrollrutiner. For å motvirke bygging av personprofiler foreslås at det i den elektroniske journalen innføres en tidsbegrensning med hensyn til søkbarhet på navn på fysiske personer. En slik begrensning bør inntre etter 12 måneder.
- Den elektroniske postjournaltjenesten skal framstå med et felles brukergrensesnitt og inneholde funksjonalitet som gir mulighet for samtidig søk i flere offentlige virksomheter på en gang. Dette skal medvirke til at postjournalen blir gjenkjennbar og enkel å bruke.
- Det elektroniske bestillingsskjemaet ved innsynsbegjæring bør være tilrettelagt slik at brukerne kan begrunne sin

forespørsel for eksempel ved henvisning til meroffentlighetsprinsippet.

- Det bør i utgangspunktet ikke legges noen begrensinger på *antallet* dokumentbestillinger via den nye tjenesten.
- Det er innholdsleverandørene og ikke operatør av tjenesten, som skal ha ansvaret for den direkte kontakten med brukerne om innholdet i tjenesten og som skal behandle innsynsbegjæringer.
- Den elektroniske tjenesten skal ikke være til hinder for at de som ønsker det skal få tilgang til papirbaserte journaler.
- Tjenesten dimensjoneres slik at den har kapasitet til å håndtere et høyt antall samtidige brukere.
- Det forutsettes at den nye tjenesten vil være en selvstendig tjeneste og ikke en integrert del av innholdsleverandørens interne arkiv- og saksbehandlingssystemer.
- Den nye løsningen skal bl.a. følge krav til sikkerhet og internkontroll i henhold til personopplysningsloven og sikkerhetsloven.
- Dataene i pilot tjenesten (EPJ) bør overføres for å gi en ny tjeneste et omfattende innhold allerede fra start. Det er imidlertid opp til de deltakende innholdsleverandørene å vurdere hvordan og i hvilket omfang dette datagrunnlaget kan overføres til en ny tjeneste. Hvis ikke dataene i pilot tjenesten overføres til den nye tjenesten, bør pilot tjenesten videreføres, men da som en historisk database.
- Det må utvikles et systematisk informasjonsarbeid i forbindelse med etableringen av den nye tjenesten for å sikre at den blir kjent og benyttet.
- Den elektroniske postjournalen bør evalueres etter en periode i drift. En slik evaluering bør gjennomføres både i forhold til brukerne og leverandørene. Kartlegging av virksomhetenes erfaringer i forhold til dokumentbestilling må inngå som et viktig element i en slik evaluering.

Vedlegg 1.

Oversikt over søkefunksjonalitet i pilottjeneste og søkefunksjonalitet som er foreslått i ny tjeneste.

Oversikt over søkefunksjonalitet		
Søkebegrep	Pilottjeneste	Forslått i ny tjeneste
Virksomhet	Ja	Ja
Tidsperiode	Ja	Ja
Søkeord	Ja	Ja
Brevdato	Ja	Ja
Journalføringsdato	Nei	Ja
Saksnummer	Ja	Ja
Dokumentnummer	Ja	Ja
Sakstittel	Ja	Ja
Innhold	Ja	Ja
Avsender	Ja	Ja (tidsbegrenset for navn på fysiske personer)
Mottaker	Ja	Ja (tidsbegrenset for navn på fysiske personer)
Hjemmel(U.off)	Ja	Ja
Avdeling	Ja	Ja
Kontor	Ja	Nei
(Saks)Behandler	Ja	Erstattes med kontaktperson
Arkivkode	Ja	Nei