

Fulltekstpublisering av dokumenter i OEP

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	2
2.1	Oppdrag	2
2.2	Bakgrunn.....	2
2.3	Problemstillinger	3
2.4	Framgangsmåte	4
2.5	Leseveiledning	6
3	Oversikt over relevant regelverk og politiske føringer	7
3.1	Grunnloven § 100.....	7
3.2	Offentlighetsloven	7
3.3	Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon	9
3.4	Personopplysningsloven	9
3.5	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker	11
3.5.1	Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen.....	11
3.5.2	Forskrift om IT-standarder i offentlig sektor	11
3.6	Arkivloven med forskrifter	12
3.7	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	12
3.8	Stortingsmelding 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle.....	12
3.9	Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) ”Ei forvaltning for demokrati og fellesskap”	13
3.10	Digitaliseringsprogrammet	14
3.11	Statens kommunikasjonspolitikk	14
4	Alternative løsninger	16
4.1	Alternativ 0: Dagens løsning	16
4.2	Alternativ 1: Automatisert overføring av lenker til OEP	17
4.3	Alternativ 2: Automatisert overføring av filer til OEP.....	17
4.4	Fellestrekk ved alternativ 1 og 2	18
4.5	Alternativ 3: Semi-automatisk behandling av innsynskrav	18
4.6	Vurdering av alternativene.....	18
4.7	Nærmere beskrivelse av valgt løsning.....	19
4.7.1	Publisering av dokumenter.....	19
4.7.2	Innsyn i dokumenter	23
5	Administrative og økonomiske konsekvenser	24
5.1	Innholdsleverandørene.....	25
5.2	Forvalter (Difi)	27
5.3	Gevinster	27
6	Rett til å publisere dokumenter på Internett	29

7	Nærmere om personopplysningsloven og forholdet til offentlighetsloven	32
8	Vurdering av personvernkonsekvenser	33
8.1	Hvilken risiko innebærer det å publisere dokumenter i fulltekst i OEP? ..	33
8.2	Publisering av informasjon som truer personvernet.....	34
8.2.1	Vurdering og forslag til tiltak.....	34
8.3	Bygging av personprofiler	35
8.3.1	Vurdering og forslag til tiltak.....	36
8.4	Høsting av data fra OEP og etablering av skyggedatabaser	37
8.4.1	Vurdering og forslag til tiltak.....	37
8.5	Beredskapsvakt for OEP.....	39
8.5.1	Vurdering og forslag til tiltak.....	39
8.6	Andre begrensninger	39
8.7	Oppsummering i tabell	41
9	Tilråding	42
10	Referanser.....	43

1 Sammendrag

Difi tilrår en løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP som innebærer automatisert overføring av lenker til OEP, se tilrådingen i kapittel 9. Løsningen er nærmere beskrevet i kapittel 4.7. En slik løsning for fulltekstpublisering gir en praktisk mulighet for den sentrale statsforvaltningen til å publisere dokumenter til Internett. Dette vil også være nyttig for brukerne, da OEP brukes til å søke i de statlige virksomhetenes postjournaler og til å be om innsyn i dokumenter. OEP gir en mulighet for å søke på tvers av de offentlige virksomhetene i en stor mengde journalposter. Dersom det innføres en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter, vil brukerne kunne få tilgang til flere dokumenter enn ved et søk på den enkelte virksomhets nettside.

En automatisert løsning for fulltekstpublisering i innholdsleverandørenes saks- og arkivsystem vil i stor grad effektivisere arbeidet med å publisere fulltekstdokumenter sett i forhold til dagens løsning. Det legges dermed til rette for å bruke OEP som en kanal for å spre offentlige dokumenter av allmenn interesse. Dette kan bidra til å gjøre forvaltningen mer åpen og gjennomskuelig. Spesielt dersom virksomhetene aktivt bruker OEP som en del av sin kommunikasjonsstrategi.

Rapporten har identifisert de ulike virkningene av å innføre en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP, men har ikke tallfestet kostnadene. Det er dermed ikke klarlagt om virksomhetene som tar løsningen i bruk vil oppnå en effektiviseringsgevinst. Dette vil være avhengig av mange faktorer, blant annet hvor mye ressurser som går med til kvalitetssikring og kontroll sett i forhold til ressursbesparelser knyttet til saksbehandling av innsynskrav. Dette vil også kunne variere fra virksomhet til virksomhet blant annet ut i fra hvilke sakstyper virksomheten behandler, hvilke sakstyper de velger å publisere, og omfanget av innsynskrav virksomheten mottar.

En automatisert løsning for fulltekstpublisering vil etter vår vurdering ligge innenfor de rettslige rammer offentlighetsloven, jf. personopplysningsloven og personverndirektivet gir. Vi viser i denne sammenheng til at det gjennom offentlighetsforskriften og forarbeidene til denne er gjort en avveining av de kryssende hensynene på området. Det er i offentlighetsforskriften § 7 gitt en rekke unntak for informasjon som kan legges ut på nett. Forutsatt at kravene personopplysningsloven stiller til informasjonssikkerhet er oppfylt, legger vi til grunn at grensene for retten til å publiseres fulltekstdokumenter på nett er uttømmende regulert i offentlighetsforskriften § 7.

Offentlige virksomhet har etter offentlighetsloven § 10 tredje ledd, rett men ikke plikt til å publisere dokumenter på Internett. Det vil derfor være den enkelte virksomhet som må avgjøre om de vil ta løsningen i bruk. Den enkelte virksomhet vil også være ansvarlig for å vurdere hvilke dokumenter som skal offentliggjøres, og sikre at dokumenter eller opplysninger som nevnt i offentlighetsforskriften § 7 andre ledd ikke blir publisert til nettet.

2 Innledning

2.1 Oppdrag

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er en felles publiseringstjeneste for statlige virksomheters postjournaler. OEP ble lansert 18. mai 2010. Tjenesten brukes både av statlige virksomheter til å publisere offentlig journal til Internett, og av publikum som gjennom OEP krever elektronisk innsyn i de journalførte dokumentene.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er tjenesteeier for systemet. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har ansvaret for å forvalte og videreutvikle OEP.

FAD har ved tildelingsbrev for 2012 gitt Difi i oppdrag å vurdere alternativer for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP¹.

Oppdraget er spesifisert under hovedmålet «Forvaltningen skal være åpen og kommuniserer godt med innbyggerne», og skal således være et virkemiddel for å støtte opp under dette. Hovedmålet er beskrevet slik i tildelingsbrevet:

«Forvaltningen skal oppleves som åpen og demokratisk for innbyggeren. Difi skal med sine virkemidler arbeide for at forvaltningen både er digitalt inkluderende og at kommunikasjon mellom forvaltning og innbygger fremstår som enkel og forståelig.

Det er også et sentralt demokratisk prinsipp at forvaltningens virke og aktiviteter er transparente/gjennomsiktige og tilgjengelig for allmennheten. Difi skal bidra til at allmennheten får innsikt i offentlige aktiviteter, ressursbruk og resultat.

Den primære kanalen for kommunikasjon med publikum skal være den digitale. Når nye tjenester utvikles skal det alltid vurderes hvordan digitale løsninger kan anvendes.»²

2.2 Bakgrunn

Ved inngangen til oktober 2012 var det 105 statlige virksomheter (innholdsleverandører) som bruker OEP som publiseringstjeneste. Fra oppstarten av OEP 18. mai 2010 og frem til oktober 2012, har innholdsleverandørene publisert ca 4,8 millioner journalposter i OEP. I samme tidsperiode har brukerne fremmet innsynskrav i ca 370.000 journalposter. Statistikken for bruken av OEP viser at det stadig sendes flere innsynskrav via OEP.

Pr. 23.8.2012 var det blitt krevd innsyn i totalt 273.985 ulike journalposter. Av disse journalpostene er det registrert 14.895 journalposter som har 3 eller flere innsynsbegjæringer.

I de journalpostene det er krevd innsyn i, er det registrert et unntaksgrunnlag for dokumentet i 35.407 av postene. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke er gitt innsyn i dokumentene, da det skal vurderes om det er grunnlag for å gi merinnsyn, jf.

¹ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets tildelingsbrev til Difi, datert 17.2.2012.

² Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets tildelingsbrev til Difi, datert 17.2.2012, s. 5.

offentlighetsloven § 11. Uansett utgjør dette likevel ikke mer enn i overkant av 5 % av journalpostene det er krevd innsyn i.

Det ble i 2011 gjennomført en brukerundersøkelse for OEP³. Et stort flertall av innholdsleverandørene oppgir at innføringen av OEP har medført en vesentlig økning i krav om innsyn (74 % på arkivmedarbeidernivå og 91 % på virksomhetsnivået). På virksomhetsnivå oppgir 38 % at de har økt ressursbruken som følge av OEP, og 16 % oppgir at de har planlagt å øke ressursbruken. Bruksstatistikken for OEP viser også at ulike brukere med ujevne mellomrom stiller krav om innsyn i de samme journalpostene. Det fremgår i fritekstsvar i brukerundersøkelsen for OEP at funksjonalitet for fulltekstpublisering er etterspurt hos sluttbrukere, arkivmedarbeidere og virksomhetsledelse.

Publisering av dokumenter i fulltekst, slik at brukerne får direkte tilgang til dokumentene, vil kunne redusere antall krav om innsyn. Dette vil igjen redusere innholdsleverandørens bruk av ressurser på området. Prosjektet har derfor arbeidet ut i fra den hypotesen at publisering av fulltekstdokumenter i OEP vil kunne ha en effektiviseringsgevinst for forvaltningen.

En god løsning for publisering av fulltekstdokumenter i OEP kan også gi gevinster i et åpenhetsperspektiv. Vi viser til at FAD påpeker at det er et mål at forvaltningens virke og aktiviteter er gjennomsiktlige og tilgjengelig for allmennheten, og at Difi skal bidra til at allmennheten får innsikt i offentlige aktiviteter, ressursbruk og resultat. Det følger også av Statens kommunikasjonspolitikk at statlige myndigheter skal legge til rette for en åpen og opplyst samfunnsdebatt. Staten skal legge vekt på god dialog med mediene, og sikre dem og innbyggerne innsyn i sin virksomhet. Det er påpekt at mediene har en viktig demokratisk rolle⁴. Det fremgår også av Statens kommunikasjonspolitikk at statlige virksomheter til enhver tid skal gjøre aktuell informasjon tilgjengelig, uten at det må fremmes krav om innsyn⁵. En forbedret løsning for fulltekstpublisering kan gi brukerne av OEP enkel tilgang til et stort omfang dokumenter av allmenn interesse. Dette forutsetter at virksomhetene tar løsningen i bruk, og har en offensiv tilnærming til å publisere dokumenter i OEP.

2.3 Problemstillinger

1. Hvilke løsninger for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP er aktuelle

Prosjektet skal identifisere de mest aktuelle løsningene for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP og gi en overordnet teknisk beskrivelse av disse.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

De overordnede økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike alternativene for fulltekstpublisering skal belyses. Dette gjelder kostnader og konsekvenser for FAD som tjenesteeier, Difi som forvaltnings- og

³ Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011, Difi-rapport 2012:5.

⁴ Statens kommunikasjonspolitikk, fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009, s. 10.

⁵ Statens kommunikasjonspolitikk, fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009, s. 12.

administrasjonsansvarlig for tjenesten, og virksomhetene som bruker OEP. Prosjektet skal også peke på mulige gevinster ved en løsning for fulltekstpublisering av dokumenter.

3. Politiske føringer, relevant regelverk og hensynet til personvernet

Prosjektet skal påvise hvilke sentrale føringer som gjelder for et system for fulltekstpublisering av offentlige dokumenter, og hvilke rettslige rammer dagens regelverk setter. Prosjektet skal også peke på eventuelle rettslige hindre som kan påvirke etableringen av et system for fulltekstpublisering av dokumenter gjennom OEP.

Publisering av fulltekstdokumenter som inneholder personopplysninger vil kunne ha personvernmessige konsekvenser. Prosjektet må derfor vurdere konsekvensene for personvernet ved den/de aktuelle løsningene for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP.

2.4 Framgangsmåte

FAD har utgitt en utredningsinstruks for arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget⁶. Denne gjelder for utredningsarbeid som utføres i departementer, direktorater og andre underliggende etater. Det foreligger blant annet også en supplerende veileder for vurdering av personvernkonsekvenser⁷ og samfunnsøkonomiske analyser⁸.

Hvorvidt utredningsinstruksen skal følges beror på en konkret vurdering av sakens karakter.⁹ Dersom arbeidet vil sette premisser og danne grunnlaget for beslutninger i form av forskriftsfastsettelse eller vedtak i regjering og Storting, skal utredningsinstruksen gjelde som saksbehandlingsregler.

Prosjektet skal levere et beslutningsgrunnlag for valg av løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP. Dette skal inneholde en beskrivelse av ulike alternativer for publisering av fulltekstdokumenter til OEP, en vurdering av mulige økonomiske og administrative konsekvenser av disse alternativene, samt konsekvensene for personvernet. Dette er utviklingsarbeid innenfor rammene av eksisterende lovverk, og arbeidet vurderes ikke som omfattende. Utredningsinstruksen skal derfor ikke følges direkte i prosjektets arbeid. Prinsippene i instruksen skal likevel være veiledende for arbeidet. Ved vurderingen av hvordan de ulike løsningene berører hensynet til personvernet skal veileder for vurdering av personvernkonsekvenser være retningsgivende for arbeidet.

Ved vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser og mulige effektiviseringsgevinster har prosjektet tatt utgangspunkt i en forenklet samfunnsøkonomisk analyse, slik veileder i samfunnsøkonomisk analyse beskriver i punkt 3.1. Veilederen angir her at en forenklet samfunnsøkonomisk analyse kan bestå i

⁶ FOR 2000-02-18 nr. 108; Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

⁷ Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2008); Veileder til utredningsinstruksen: Vurdering av personvernkonsekvenser

⁸ Finansdepartementet (2005); Veileder i samfunnsøkonomisk analyse publisert 23.9.2005

⁹ Fornyings-, administrasjons og kirke departementet(2005); Utredningsinstruksen med veileder s.17.

å følge minimumskravene for en samfunnsøkonomisk analyse. Stegene i en slik analyse kan skjematisk fremstilles slik (minimumskravene er uthevet i grønt)¹⁰:

Moment	Minimum	Neste steg
<i>Problemstilling</i>	- Beskriv problemstillingen og hva som kan skje hvis ikke noe gjøres (basisalternativ)	- Presiser formål - Ansvarlig myndighet
<i>Spesifisere tiltak</i>	- Beskriv aktuelle tiltak	- Vurder tidspunkt for gjennomføring - Vurder om fleksible løsninger kan være hensiktsmessig
<i>Spesifisere virkninger</i>	- Identifiser berørte grupper - Beskriv fordeler og ulemper - Redegjør for datakilder mv.	- Kvantifiser - Beregn samfunnsøkonomisk lønnsomhet hvis det er mulig - Beskriv usikkerhet og fordelingsvirkninger
<i>Oppfølging og evaluering</i>	- Redegjør for hvem som har ansvar for evaluering	- Spesifiser når og hvordan virkemidlene vil bli evaluert

Et system for fulltekstpublisering av dokumenter til OEP skal ivareta mange ulike hensyn. En slik løsning vil i stor grad berøre innholdsleverandørene som bruker tjenesten til å publisere offentlig journal. Arbeidet med å publisere fulltekstdokumentene, og det juridiske ansvaret for de publiserte dokumentene ligger til virksomhetene som har publisert disse. I tillegg skal prosjektet belyse hvordan de ulike løsningene berøres av lovverket, og hensynet til personvernet skal vurderes. Det ble derfor opprettet en referansegruppe som har bidratt med faglige råd og innspill til de ulike vurderingene.

I referansegruppen har det deltatt representanter fra:

- Arkivverket
- Datatilsynet
- Departementenes servicesenter
- Finansdepartementet
- Kulturdepartementet
- Kunnskapsdepartementet.

I tillegg har prosjektet vært i dialog med saks- og arkivsystemleverandørene for å avklare eventuelle hinder eller muligheter som ligger i de aktuelle produktene i markedet. Brukergruppen ved pressens organisasjoner har vært invitert til dialog, og vi har fått innspill fra Norsk Presseforbund.

Rapporten bygger på følgende fire arbeidsnotat:

- Premisser for publisering av fulltekstdokumenter og kriterier for å vurdere løsningsalternativene.

¹⁰ Finansdepartementet (2005); Veileder i samfunnsøkonomisk analyse, punkt 3.1

-
- Løsningsforslag for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP.
 - Økonomiske og administrative konsekvenser og mulige effektiviseringsgevinster ved en løsning for fulltekstpublisering av dokument i OEP.
 - Juridiske føringer og hensynet til personvernet.

2.5 Leseveiledning

Sammendrag av rapporten fremgår i kapittel 1.

Det første arbeidsnotatet har vært et grunnlagsdokument som angav premissene for et system for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP og kriterier for å vurdere løsningsalternativene opp mot hverandre. Som en del av dette arbeidet ble de rettslige rammene og politiske føringene for en løsning for fulltekstpublisering av dokumenter gjennomgått. Denne oversikten er oppdatert og gjengitt i rapportens kapittel 3.

På bakgrunn av ovennevnte grunnlag ble de ulike tekniske løsninger identifisert. Beskrivelse av de ulike løsningene og en teknisk vurdering av disse fremgår av rapportens kapittel 4.

De økonomiske og administrative konsekvensene og mulige gevinster for de to mest aktuelle løsningene gjennomgås i kapittel 5.

På bakgrunn av de tekniske, administrative og økonomiske vurderingene utkrystalliserte det seg en løsning som fremstod som mest aktuell. Denne løsningen ble vurdert opp mot offentlighetsloven og personopplysningsloven, se rapportens kapittel 6 og 7. Deretter følger en vurdering av konsekvensene for personvernet ved en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i rapportens kapittel 8.

Difis tilråding fremgår i kapittel 9.

3 Oversikt over relevant regelverk og politiske føringer

3.1 Grunnloven § 100

Offentlighetsprinsippet er fra 30. september 2004 lovfestet i Grunnloven. Grunnlaget for rett til innsyn i offentlige dokumenter og de grenser som kan fastsettes for denne retten finner man i Grunnloven § 100 femte ledd:

”Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.”

Det følger videre av grl. § 100 sjette ledd at statlige myndigheter har ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Det følger av forarbeidene til lovendringen at meningen med denne bestemmelsen er å synliggjøre statens ansvar for individens og grupperes faktiske ytringsmulighet og løfte frem det offentliges ansvar for vedlikehold og utvikling av det offentlige rom¹¹.

3.2 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven § 10 og offentlighetsforskriften omhandler plikt til å føre offentlig journal og tilgjengeliggjøring av journaler og dokumenter på Internett.

Offentlighetsloven § 10 sammen med offentlighetsforskriften § 6¹² innfører en plikt for visse statlige myndigheter til å publisere postjournalene på nett via OEP. Det følger av offentlighetsforskriften § 6 tredje ledd første punktum, at journalene som blir offentliggjort gjennom OEP ordningen skal være i samsvar med arkivforskriften § 2-7 første ledd andre punktum.

I forskrift til arkivlova § 2-7 er det definert hvilke opplysninger som skal være med som metadata til offentlig journal. En løsning for fulltekstpublisering av dokumenter må derfor sikre at ikke andre metadata enn dem som følger av arkivforskriften § 2-7 publiseres i OEP.

Det følger av offentlighetsloven § 10 tredje ledd, at organ som er omfattet av offentlighetsloven kan gjøre dokumenter allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller medhold av lov. Det foreligger altså ingen plikt for offentlige virksomheter til å publisere dokumenter på Internett, men virksomhetene har rett til å gjøre dette dersom de ønsker. Dette innebærer at det også vil være innholdsleverandørene som avgjør hvor lenge de ønsker at dokumentene skal være tilgjengelige.

Offentlighetsforskriften § 7 regulerer nærmere retten til å gjøre dokumenter allment tilgjengelig på Internett. Bestemmelsen lister opp former for informasjon som ikke skal gjøres tilgjengelig på nettet, jf. § 7 andre ledd:

¹¹ NOU 1999:27 punkt 1.1.

¹² Offentlighetsforskriften § 6 er ikke trådt i kraft ennå.

«Følgjande skal ikkje gjerast tilgjengeleg på Internett:

- a) opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov
- b) opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter § 9 i forskrifta her
- c) opplysningar som nemnde i personopplysningslova § 2 nr. 8
- d) fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarande funksjon
- e) opplysningar om lønn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om lønn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt
- f) materiale som ein tredjepart har immaterielle rettar til, med unntak for slikt materiale som er nemnd i § 5 fyrste ledd andre punktum og for materiale der rettshavaren samtykkjer til at materialet blir gjort tilgjengeleg.»

For nærmere veiledning om hvilke former for informasjon som ikke skal publiseres til Internett viser vi til Justis- og beredskapsdepartementet sin veileder til offentlighetsloven.

Dersom en virksomhet velger å publisere dokumenter på Internett følger det av offentlighetsforskriften § 7 tredje ledd at virksomheten må opplyse om hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av dokumenter. Formålet med bestemmelsen er hovedsakelig at brukerne ikke skal få inntrykk at det ikke kan gis innsyn i andre dokumenter enn de som er publisert¹³ Slike opplysninger må fremgå i tilknytning til de publiserte dokumentene, slik at informasjonen er tilgjengelig for brukerne av internetttilbudet.

Publisering av dokument på Internett må også ses opp mot de alminnelige reglene for innsyn som følger av offentlighetsloven. En løsning for fulltekstpublisering skal ikke berøre retten til å kreve innsyn etter offentlighetsloven § 3. Dersom et dokument er publisert i OEP og brukeren får tilgang til dette direkte, har brukeren i utgangspunktet fått innsyn i dokumentet. Brukeren kan likevel for eksempel be om andre formater etter offentlighetsloven § 30 første ledd, dersom vilkårene ellers er oppfylt.

Det følger videre av offentlighetsloven § 29 første ledd første punktum, at organet som mottar innsynskravet skal vurdere dette ”konkret og sjølvstendig”. Dette innebærer at vurderingen skal skje konkret for det aktuelle dokumentet på det tidspunktet innsynsspørsmålet blir avgjort¹⁴. Forhåndsvurdering av om dokumenter skal unntas offentlighet (forhåndsklassifisering) skal som hovedregel ikke forekomme utenom i klare tilfeller. Bakgrunnen er at en slik vurdering kan binde opp virksomheten ved seinere innsynskrav, og på denne måten medføre at det ikke gjøres en ”konkret og sjølvstendig” vurdering på tidspunktet innsynskravet kommer. Ut i fra dette er det viktig at et system for fulltekstpublisering ikke utformes slik at det begrenser innsynsretten, men fungerer ut i fra et åpenhetsperspektiv, jf. grl. § 100 sjette ledd om statlige myndigheters plikt til å tilrettelegge for en åpen og opplyst samtale.

¹³ Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentlighetsloven i punkt 4.5.2.

¹⁴ Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet; Rettleiar til offentleglova, punkt 9.2.

FAD har utgitt en veileder for innholdsleverandørene til OEP¹⁵. Veilederen tar sikte på å sikre korrekt forståelse av relevante deler av det regelverket som gjelder for arkivering og journalføring generelt, og for tilpasning til OEP spesielt.

3.3 Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) gjelder som norsk lov, jf. menneskerettighetsloven § 2. Det følger av EMK artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Som nevnt over er nettopp hensynet til personvernet et av hensynene som kan tilsi unntak fra innsynsretten ifølge grunnloven § 100 femte ledd. Hensynet til personvernet ved elektronisk behandling av personopplysninger er videre ivare tatt gjennom personopplysningsloven, se under.

3.4 Personopplysningsloven

Formålet med personopplysningsloven er fastsatt i personopplysningsloven § 1:

”Formålet med denne loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.

Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.”

Formålsparagrafen viser at hensynet til personvernet slik det følger av EMK artikkel 8, også skal ivaretas ved elektronisk behandling av personopplysninger.

En løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP faller inn under virkeområdet for personopplysningsloven da det kan innebære behandling av personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, jf. personopplysningsloven § 3 første ledd bokstav a, jf. § 2 nr. 1 og 2.

En personopplysning er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 1 som ”opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Hva som vil være sensitive personopplysninger følger av § 2 nr. 8, og er opplysninger om:

- a) «rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,
- b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,
- c) helseforhold,
- d) seksuelle forhold,
- e) medlemskap i fagforeninger»

Behandling av personopplysninger er definert i § 2 nr. 2 som ”enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter”.

¹⁵ Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet, For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal), versjon 0.2, 10/2010.

Personopplysningsloven § 8 setter som vilkår for å behandle personopplysninger at den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig av nærmere bestemte årsaker. Da offentlighetsloven § 10, jf. offentlighetsforskriften § 7 gir hjemmel for å publisere dokumenter til Internett, er grunnvilkåret i personopplysningsloven § 8 oppfylt.

Da det er den enkelte virksomhet som har rett til og avgjør om de vil publisere dokumenter til Internett, vil det være den enkelte virksomhet som er behandlingsansvarlig for opplysningene etter personopplysningsloven § 2 nr 4:

”behandlingsansvarlig: den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes”

Det er de enkelte innholdsleverandørene, som behandlingsansvarlige, som også vil være rette vedkommende til å behandle henvendelser fra publikum vedrørende de publiserte dokumentene, og rette eventuelle feilpubliseringer. Dersom dokumentene publiseres til Internett gjennom OEP-systemet vil Difi som forvaltnings- og administrasjonsansvarlig for OEP få rollen som databehandler etter personopplysningsloven § 2 nr 5:

”databehandler: den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige”

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en prinsipputtalelse om ansvarssubjekt i OEP, datert 12.3.2010. Denne følger ansvarsforholdet beskrevet over. Vi legger til grunn at uttalelsen vil være gyldig også dersom det innføres en forbedret løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP.

Personopplysningsloven § 11 angir noen grunnkrav for behandling av personopplysninger. Et system for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP må være i samsvar med og legge til rette for at disse kravene kan innfris:

«Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles

- a) bare behandles når dette er tillatt etter § 8 og § 9,*
- b) bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet,*
- c) ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker,*
- d) er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, og*
- e) er korrekte og oppdatert, og ikke lagres lenger enn det som nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. § 27 og § 28.*

Senere behandling av personopplysningene for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål anses ikke uforenlig med de opprinnelige formålene med innsamlingen av opplysningene, jf. første ledd bokstav c, dersom samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte.

Personopplysninger som gjelder barn, skal ikke behandles på en måte som er uforsvarlig av hensyn til barnets beste.»

Personopplysningslovens regler om informasjonssikkerhet (§ 13) og internkontroll (§14) kommer også til anvendelse ved publisering av fulltekstdokumenter til Internett. Systemet må derfor også være i samsvar med og legge til rette for at disse

bestemmelsene etterleves. Det må på bakgrunn av dette vurderes om det er behov for å revidere eksisterende databehandleravtale mellom innholdsleverandørene og Difi som databehandler dersom det innføres en ny løsning for fulltekstpublisering, jf. personopplysningsloven § 15.

Det foreligger en uttalelse fra Lovavdelingen ved Justis- og beredskapsdepartementet datert 16.7.2004, som tar opp forholdet mellom offentlighetsloven og personopplysningsloven. Denne uttalelsen tar også opp retten til å publisere dokumenter på nett og hvilke begrensninger personopplysningsloven setter. Vi vil se nærmere på denne uttalelsen i kapittel 7.

3.5 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) gjelder for de statlige virksomhetene som leverer postjournal til OEP og også for tjenesteeier (FAD) og forvaltningsansvarlig for OEP (Difi). OEP som en løsning for publisering av statlige virksomheters postjournaler og eventuelt dokumenter vil dermed også omfattes av forvaltningsloven. I vår sammenheng er der spesielt forvaltningsloven § 15 a om elektronisk kommunikasjon som er relevant. Vi vil trekke frem to forskrifter som er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

3.5.1 Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen

Forskriftens formål er blant annet å legge til rette for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Den skal fremme forutsigbarhet og fleksibilitet og legge til rette for samordning av sikre og hensiktsmessige tekniske løsninger.

Det følger av forskriften § 13 at forvaltningsorgan som benytter elektronisk kommunikasjon skal ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerheten i virksomheten. Denne skal blant annet omfatte prosedyrer for behandling av personopplysninger og taushetsbelagt informasjon, jf. 13 nr. 3 bokstav g.

3.5.2 Forskrift om IT-standarder i offentlig sektor

Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor er hjemlet i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, og angir standarder som er obligatoriske eller anbefalte å bruke for offentlig sektor. Versjonen som gjelder i dag er versjon 3.1 fra 30.10.2012. Punkt 2.1.2 tar opp dokumentstandarder ved publisering av dokumenter på Internett.

«HTML 4.01 (W3C 1999)/ XHTML 1 (W3C 2000) skal være primærformatet for publisering av tekstdokumenter på offentlige nettsider.

Når det av spesielle grunner må publiseres dokumenter på andre format enn HTML/ XHTML, skal følgende format benyttes:

- *PDF 1.4 – 1.6, PDF 1.7 (ISO 32000-1:2008) eller PDF/A (ISO 19005-1:2005) er obligatorisk format for publisering av ferdigstilte dokumenter hvor det anses nødvendig å bevare formateringen. Det er anledning til å publisere et dokument i andre formater i tillegg.*
- *ODF 1.1 (Oasis, februar 2007), er obligatorisk format ved publisering av dokumenter beregnet for videre bearbeiding. ODF har foreløpig begrenset*

utbredelse. Det anbefales derfor midlertidig å parallellpublisere i ett eller flere tilleggsformater for å sikre allmenn tilgjengelighet til publisert materiale.»

3.6 Arkivloven med forskrifter

Ved elektronisk journalføring skal offentlige organ normalt bruke et arkivsystem som følger kravene i Noark-standarden, jf. arkivforskriften § 2-9.

Noark 5 er en teknologiavhengig standard. Konkrete krav til teknologier, slik som godkjente arkivformat for elektroniske dokumenter, er tatt ut av standarden og plassert i forskriftene til arkivloven. Kravsettene er teknologinøytrale, og de er ikke basert på eller utformet med tanke på bestemte teknologiske løsninger.

Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiv § 8-17 angir godkjente dokumentformater ved avlevering og deponering av arkiv.

I tillegg til å tilfredsstillende dokumentformatene i referansekatalogen må også kravene i arkivloven med forskrifter tilfredsstilles. Det vil være en fordel om man velger et format som tilfredsstiller kravene både i referansekatalogen og i arkivforskriftene/Noark-standardene.

3.7 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (dtl.) § 9 første ledd fastslår at *”Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten.”*

Bestemmelsen innfører en plikt for offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, jf. dtl. § 9 tredje ledd.

En nærmere beskrivelse av kravet til universell utforming fremgår av dtl. § 9 andre ledd:

«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.»

Vi legger til grunn at publisering av postjournaler i OEP anses som en hovedløsning for de statlige virksomhetene som bruker denne, og at kravet om universell utforming gjelder dette systemet. Dersom systemet utvides med en mulighet til fulltekstpublisering av dokumenter, vil kravet til universell utforming også omfatte denne funksjonaliteten.

3.8 Stortingsmelding 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle

Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle, behandler i kapittel 8 spørsmål knyttet til personvern og de nye elektroniske løsningene, og ser på de kryssende interessene mellom personvern og andre samfunnsinteresser. Framtidige

utfordringer tas opp i punkt 8.3, og her blir offentlige dokument på Internett omtalt særskilt¹⁶:

«Offentlig sektor tar i bruk informasjonsteknologi for å effektivisere og rasjonalisere sine saksbehandlingsprosesser og samhandling med publikum.

Stat og kommune kan likevel ikke ensidig legge vekt på rene effektivitetsomsyn. Det offentlige må, i tillegg til økonomiske tilhøve, legge vekt på omsyn som rettsikkerhet og medvirkning for alle deler av befolkningen.

At forvaltningens dokument skal være «offentlige» etter offentlighetsloven er ikke det samme som at disse og må kunne søkes opp elektronisk på Internett. Hvordan en skal gi innsyn i offentlige journaler og dokument ved hjelp av Internett samtidig som personvernet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, er derfor en stor utfordring både rettslig og teknisk.»

Stortingsmeldingen tar også opp andre spørsmål knyttet til digitalisering av offentlig sektor. Av relevans for et system for fulltekstpublisering av offentlige dokumenter peker meldingen på at "Universell utforming av IKT løsninger er en føresetnad for at alle skal kunne delta. Det er eit klart mål for regjeringa at all teknologisk utvikling med IKT innan offentlig sektor skal byggje på universelt utforme løysningar..."

3.9 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"

Det fremgår i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) at OEP skal effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og gjøre det enklere for allmennheten å få tilgang til journalene til alle virksomhetene som tjenesten omfatter.¹⁷ Stortingsmeldingen presiserer også at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et særlig ansvar for at offentlige dokumenter er tilgjengelige i elektronisk form.

«Regjeringa vedtok hausten 2008 ei ny forskrift til offentleglova som inneheld nærare føresegner om mellom anna verkeområdet for lova og om offentlig elektronisk postjournal (OEP). Fornyings- og administrasjonsdepartementet har eit særleg ansvar for at offentlege dokument er tilgjengelege i elektronisk form. Den elektroniske postjournalen skal effektivisere gjennomføringa av offentlegprinsippet i forvaltninga og gjere det enklare for allmenta å få tilgang til journalane til alle verksemdene som tenesta omfattar. Dette gjeld alle departementa, Statsministerens kontor, dei store landsomfattande verksemdene (til dømes direktorata og tilsyna) og fylkesmennene.

Offentleg elektronisk postjournal (OEP) er ei nettside for søk i og tinging av innsyn i offentlege postjournalar og kan brukast av alle. Avgrensingar i kva det er mogleg å søkje etter i journalane som vert tilgjengelege på Internett, skal ha som mål å sikre personvernet og gjere det vanskelegare å byggje personprofilar.»

En løsning for fulltekstpublisering av dokumenter må vurderes opp i mot hensynene som ligger bak OEP-ordningen slik disse er beskrevet i stortingsmeldingen.

¹⁶ St.meld.nr.17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle, punkt 8.3.10.

¹⁷ St.meld.nr.19(2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap punkt 4.2.6.

3.10 Digitaliseringsprogrammet

I digitaliseringsprogrammet presenteres hovedlinjene i regjeringens politikk for digitalisering av forvaltningen.

Det følger av programmet at regjeringens mål er at¹⁸:

- den statlige forvaltningen så langt det er mulig, skal være tilgjengelig på nett
- nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv
- en digital forvaltning skal gi bedre tjenester
- digitalisering av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser til områder hvor behovet er stort

En god løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP vil være et virkemiddel som kan bygge opp under regjeringens mål for en digital forvaltning.

Det følger videre av programmet at de målene regjeringen har satt seg bygger på 9 prinsipper¹⁹:

1. Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt med forvaltningen
2. Forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester
3. Innlogging til offentlige netjtjenester skal være enkel og sikker
4. Alle innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i én sikker, digital postkasse
5. Innbyggere og bedrifter skal få varsling på sms og e-post
6. Innbyggere skal få hjelp til å finne fram til og bruke digitale tjenester
7. Utvikling av IKT-løsninger skal sees i sammenheng med forvaltningens arbeidsprosesser og organisering
8. Hensyn til personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas
9. Digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes

Når det gjelder en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter vil prinsipp nr. 2, 7 og 8 være særlig relevant.

3.11 Statens kommunikasjonspolitikk

Fornyings- og administrasjonsdepartementet fastsatte den 16. oktober 2009 en ny felles kommunikasjonspolitikk for alle statlige forvaltningsorgan som er en del av staten som juridisk person. Kommunikasjonspolitikken tar utgangspunkt i Grunnloven § 100 sjette ledd, og skal legge til rette for demokratisk deltakelse og samfunnsdebatt. Den skal i tillegg legge til rette for at innbyggerne skal kunne ivareta sine demokratiske rettigheter. Kommunikasjonspolitikken inneholder de sentrale mål og prinsipper for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv, organisasjoner og annen offentlig virksomhet.

¹⁸ På nett med innbyggerne, Regjeringens digitaliseringsprogram, utgitt av Fornyings-, administrasjons og kirke departementet april 2012, P-0971 B, kapittel 1.

¹⁹ På nett med innbyggerne, Regjeringens digitaliseringsprogram, utgitt av Fornyings-, administrasjons og kirke departementet april 2012, P-0971 B, kapittel 2.

Kommunikasjonspolitikken definerer tre mål. Innbyggerne skal:

1. få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
2. ha tilgang til informasjon om statens virksomhet
3. inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester

Det er videre utarbeidet fem prinsipper for kommunikasjonen:

1. Åpenhet. I sin kommunikasjon med innbyggeren skal staten være åpen, tydelig og tilgjengelig
2. Medvirkning. Staten skal ta berørte innbyggere med på råd og involvere dem i utforming av politikk og tjenester
3. Nå alle. Staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte
4. Aktiv. Staten skal aktivt og i tide gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter
5. Helhet. Statlig kommunikasjon skal oppleves enhetlig og samordnet.

4 Alternative løsninger

4.1 Alternativ 0: Dagens løsning

OEP har i dag mulighet for å publisere fulltekstdokumenter ved at den enkelte innholdsleverandør manuelt legger inn lenke til dokumenter i administrasjonsgrensesnittet for OEP. Den aktuelle journalposten blir søkt opp i OEP, basert på saks- og dokumenttittel eller saks- og dokumentnummer. Deretter blir journalposten koblet til dokument som allerede er publisert på virksomhetens nettsider.



The screenshot shows the OEP web interface. At the top, there is a header with the logo of the Norwegian Government and the text 'OFFENTLIG ELEKTRONISK POSTJOURNAL' and 'En tjeneste fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet'. On the right, there are links for 'Hjelp' and 'Kontakt', and a user login status: 'Logget på som JAS_test2012 Siste pålogging 05.10.2012 09:00'. On the left, there is a navigation menu with categories like 'Administrasjon', 'Postjournaler', 'Publisering av dokument', 'Overføringslogg', 'Statistikk', 'Innstillinger', 'Samarbeidsportalen for OEP', 'Hjelp', and 'Logg av'. The main content area is titled 'Publiser dokument' and contains a form with the following fields: 'Saksnummer:' (2008/286), 'Dokumentnummer:' (272), 'Sakstittel:' (Testsak), 'Dokumenttittel:' (Test av ny versjon), and 'Lenke:' (empty). Below the form are two buttons: 'Avbryt' and 'Publiser'.

Figur 1 Kobling av dokumentlenke og journalpost


Siden lanseringen av OEP i 2010 har Difi gjort flere tiltak for å bedre funksjonaliteten for publisering av lenker. Automatisk lenkesjekk er implementert, slik at virksomhetene blir varslet dersom de har lenker som ikke fungerer.

Dagens løsning legger og til rette for at flere enn arkivpersonalet i virksomhetene kan publisere lenker til journalpostene i OEP, siden det ofte er andre enheter som er ansvarlige for å publisere dokumenter på virksomhetens nettsider. Det kan derfor opprettes brukere med spesifikk tilgang til å publisere lenker i OEP.

Virksomhetene har og tilgang til statistikk som viser hvor mange ganger en lenke er blitt brukt. Videre er det og mulig å ta ut en oversikt over journalpostene med flest innsynskrav, der det og er mulighet til å koble lenke til journalpostene direkte fra oversikten.


Funksjonaliteten i dagens løsning er i hovedsak identisk med løsningsalternativ A i notat om lenking til fulltekstdokument i OEP, som ble oversendt FAD 21.06.2011.

Erfaringene så langt viser at dagens løsning er lite brukt. Det er publisert 4,8 millioner journalposter i OEP per oktober 2012, og det er lagt til lenker på 3324 av disse journalpostene. 10 av 105 innholdsleverandører i OEP har publisert lenker. Difi gjennomførte i 2011 en brukerundersøkelse for OEP. I brukerundersøkelsen ble respondentene bedt om å komme med innspill til forbedringer av tjenesten. Både virksomhetsledere og arkivmedarbeidere meldte da tilbake at det er ønskelig med bedre funksjonalitet for publisering av fulltekstdokumenter via OEP.



OFFENTLIG ELEKTRONISK POSTJOURNAL

En tjeneste fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet



[a a a](#) [Bestillingskurv](#) [PDF](#) [Utskrift](#)

Søkeresultat [Endre søkekriteriene](#) [Nytt søk](#)

Søk på:
Alle år Sakstittel: høring, Dokumenttittel: høring, Dokumenttype:Utgående, i KD.
 Viser 1 - 10 av 659 treff.

« Forrige | Side: **1** 2 3 4 5 6 7 8 9 10 | Neste »

Resultatet er sortert på relevans. Klikk på kolonneoverskrifter for å sortere resultater.

Sakstittel	Dokumenttittel	Saksnr.	Dok.nr.	Virksomhet	Dok. dato	Avsender/mottaker	Unntaksgr. dok	Arkivkode	Bestill
Samferdselsdepartementet Høring Dataføring Dataføringsdirektivet	Høring om dataføringsdirektivet	2010/00203	3	KD	15.03.2010	TIL: Universitetet i Bergen Universitetet i Oslo Universitetet i Tromsø			Legg i kurv
Høring Dataføringsforskriften	Oversendelse av høring dataføringsforskriften til Lånekassen	2012/00840	2	KD	24.02.2012	TIL: Statens lånekasse for utdanning			Legg i kurv
Høring Konsekvenser av Vikarbyrådirektivet Endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven	Høring Vikarbyrådirektivet	2010/04513	2	KD	01.10.2010	TIL: Meteorologisk institutt Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring Norsk utenrikspolitisk institutt Statens lånekasse for utdanning			Legg i kurv
Høring Rapporten Organisering av fagskolestabilitet	Høring Rapporten Organisering av fagskolestabilitet	2008/04875	4	KD	26.03.2010	TIL: Mottakere i hht liste			Publisert
Høring Forslag til strategi for cybersikkerhet	Høring Forslag til strategi for cybersikkerhet	2010/01917	2	KD	20.04.2010	TIL: Høgskolen i Gjøvik			Legg i kurv
Høring Forslag til strategi for cybersikkerhet	Høring Forslag til strategi for cybersikkerhet	2010/01917	3	KD	25.06.2010	TIL: Forsvarsdepartementet			Legg i kurv
Høring Endring i forskriften i tjenestemannsloven	Høring Endring i forskriften i tjenestemannsloven	2010/03530	2	KD	30.08.2010	TIL: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet			Legg i kurv
Høring Arealdisponering i Reguleringskvartalet	Høring Arealdisponering i Reguleringskvartalet	2010/03662	2	KD	29.09.2010	TIL: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet			Legg i kurv
Høring Rapporten Kulturskoleloftet Kulturskole for alle	Høring Rapporten Kulturskoleloftet Kulturskole for alle	2010/05688	1	KD	12.11.2010	TIL: Til adressater i hht. liste			Legg i kurv
Utenriksdepartementet Høring Samarbeid med Storbritannia	Svar på høring Samarbeid med Storbritannia	2011/03129	2	KD	17.06.2011	TIL: Utenriksdepartementet			Legg i kurv

Figur 2 Søkeresultat med visning av journalpost med lenke til fulltekstdokument

4.2 Alternativ 1: Automatisert overføring av lenker til OEP

Ved å tilpasse det enkelte arkivsystemet og integrasjon med OEP er det mulig å overføre lenker til fulltekstdokumenter hos den enkelte virksomhet, noe som vil gi tilgang til dokumentene uten innsynsbehandling. Lenke til fulltekstdokument blir overført til OEP sammen med xml-uttrekket med journaldata.

Løsningen medfører at utvekslingsformatet for OEP må endres, ved at det defineres et eget felt for url i uttrekket til OEP. Journalposter som har lenke til fulltekstdokument vil da ha data i lenkefeltet i OEP-uttrekket. Videre må OEP-systemet tilpasses slik at det håndterer mottak av url i xml-uttrekket fra innholdsleverandørene.

Uttekslingsformatet for OEP er i dag gitt i en egen dokumenttypedefinisjon (DTD) etter versjon 4 av Noark-standarden. Noark 5 er nå gjeldende versjon av standarden, og det er naturlig at utvekslingsformatet blir tilpasset Noark 5 om denne løsningen blir valgt.

I denne løsningen blir dokumentene lagret lokalt hos den enkelte virksomhet. Det er måter å redusere muligheten for uønsket bruk av dokumentene, for eksempel at brukerne bare får tilgang til dokumentet gjennom OEP. Dersom OEP videreutvikles med en forbedret løsning for fulltekstpublisering må denne problemstillingen vurderes nærmere.

4.3 Alternativ 2: Automatisert overføring av filer til OEP

Ved å tilpasse det enkelte arkivsystemet og integrasjon med OEP er det mulig å overføre fulltekstdokumenter til OEP, slik at det kan gis automatisk tilgang til dokumentene uten innsynsbehandling.

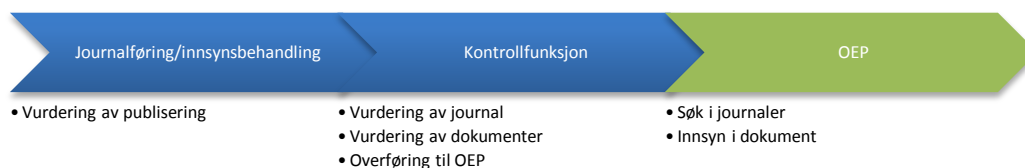
I denne løsningen laster virksomhetene opp dokumentene til en felles database i OEP. Dokumentene i denne databasen må koples opp mot tilhørende journalposter i OEP. Alle virksomheter i OEP har en unik id i OEP-databasen. Kobling mellom dokument i den sentrale dokumentbasen og journalpost kan da gjøres ved hjelp av journalpostens løpenummer og virksomhetens id i OEP-basen.

Løsningen gjør det teknisk mulig å utvide funksjonaliteten for søk på ett senere tidspunkt, for eksempel ved at man indekserer dokumentene og gjør innholdet søkbart. En slik funksjonalitet går etter vår vurdering utover det mandatet OEP har i dag, og det er usikkert om det er ønskelig med søkefunksjonalitet utover søk i journaldata.

4.4 Fellestrekk ved alternativ 1 og 2

Løsningsalternativ 1 og 2 legger begge opp til at brukergrensesnittet for publisering av fulltekstdokumenter er virksomhetenes sak- og arkivsystem. Etter vår vurdering er dette den mest brukervennlige måten å publisere dokumenter på, siden det skjer som en del av den normale prosessen med journalføring i virksomheten.

Figuren under viser en forenklet prosessbeskrivelse av hvordan vi ser for oss publisering av fulltekstdokumenter. Virksomhetene bruker eksisterende systemer til å publisere fulltekstdokumenter, og trenger i tillegg ett grensesnitt for kontroll av journalen og dokumentene som skal publiseres. Søk i journal og innsyn i dokumenter skjer i brukergrensesnittet i OEP.



Figur 3 Forenklet prosessbeskrivelse av fulltekstpublisering

4.5 Alternativ 3: Semi-automatisk behandling av innsynskrav

Flere av innholdsleverandørene har i dag egne innsynsmoduler i saks- og arkivsystemet som blir brukt i arbeidet med behandling av innsynskrav. Når et innsynskrav blir sendt via OEP blir det generert et xml-vedlegg til bestillingen som blir importert inn i innsynsmodulene. Tilpassing av innsynsmodulene kan korte ned behandlingstiden for innsynskrav ved at man automatisk godkjenner innsynskrav som det tidligere er gitt innsyn i, og sender ut dokumentene uten videre saksbehandling. Dette forutsetter at det ikke er gitt delvis innsyn tidligere, slik at man ivaretar kravet om at realitetsbehandling.

Med denne løsningen blir ikke dokumentene gjort tilgjengelige på internett. Brukerne må gjennom prosessen med å kreve innsyn for å få tilgang til dokumentet. Alternativet kan dermed gi en effektiviseringsgevinst for innholdsleverandørene, men det gir ikke merverdi i et åpenhetsperspektiv.

4.6 Vurdering av alternativene

Dagens løsning bidrar i liten grad til effektivisering, siden man manuelt må legge inn lenker til hvert dokument i OEP. Liten bruk av funksjonen i OEP gjør og at løsningen etter vår vurdering i liten grad bidrar til økt åpenhet i forvaltningen. På bakgrunn av

tilbakemeldinger fra brukerne i brukerundersøkelsen for OEP i 2011 vurderer vi dette som en lite tilfredsstillende løsning.

Alternativ 3 oppfyller krav til effektivisering, men bidrar ikke til økt åpenhet siden dokumentene ikke er direkte tilgjengelige i fulltekst for brukerne av OEP. Dette er ikke en løsning for fulltekstpublisering, og vi vurderer det derfor ikke som en aktuell løsning å gå videre med.

Etter vår vurdering er det alternativ 1 og 2 som best oppfyller kravene til fulltekstpublisering i OEP. Begge løsningene oppfyller kravene til større åpenhet i forvaltningen, samtidig som de forenkler prosessen med å publisere dokumenter på en god måte. Dette fordi publiseringen av lenker/dokumenter blir automatisert, og fordi dokumentene blir gjort tilgjengelig på internett. Løsningsalternativene har mange likhetstrekk og skiller i hovedsak av hvor dokumentene lagres.

Begge alternativene vil kreve en tilpassing av eksisterende arkivløsning, slik at det blir mulig å velge publisering av fulltekstdokumenter som en del av arbeidsflyten. Vi ser her for oss at det for eksempel bør være mulig å velge publisering ved journalføringstidspunktet og seinere som en del av behandling av innsynskrav. Kostnadene med å tilpasse arkivløsningene er vanskelige å fastsette, siden innholdsleverandørene både har ulike system og ulike versjoner av de samme systemene.

Alternativet med sentral lagring av dokumenter betinger de mest omfattende endringene av OEP for å kunne gjennomføres. I tillegg til opprettingen av den sentrale dokumentbasen, må det og tilrettelegges for mottak av filer, og det må på plass funksjonalitet for å koble dokumentene til de tilhørende journalpostene. Løsningen vil også være mer krevende med tanke på overføring av filer fra innholdsleverandørene, og den vil være mer utsatt siden alle dokumentene blir lagret på et sted. Dersom alternativ 2 velges må man i tillegg legge til rette for at dokumenter kan trekkes tilbake dersom det har skjedd en feilpublisering. Alternativ 1 har en fordel ved at virksomheten selv har kontroll over løsningen og kan trekke tilbake feilpubliserte dokumenter i henhold til egne rutiner.

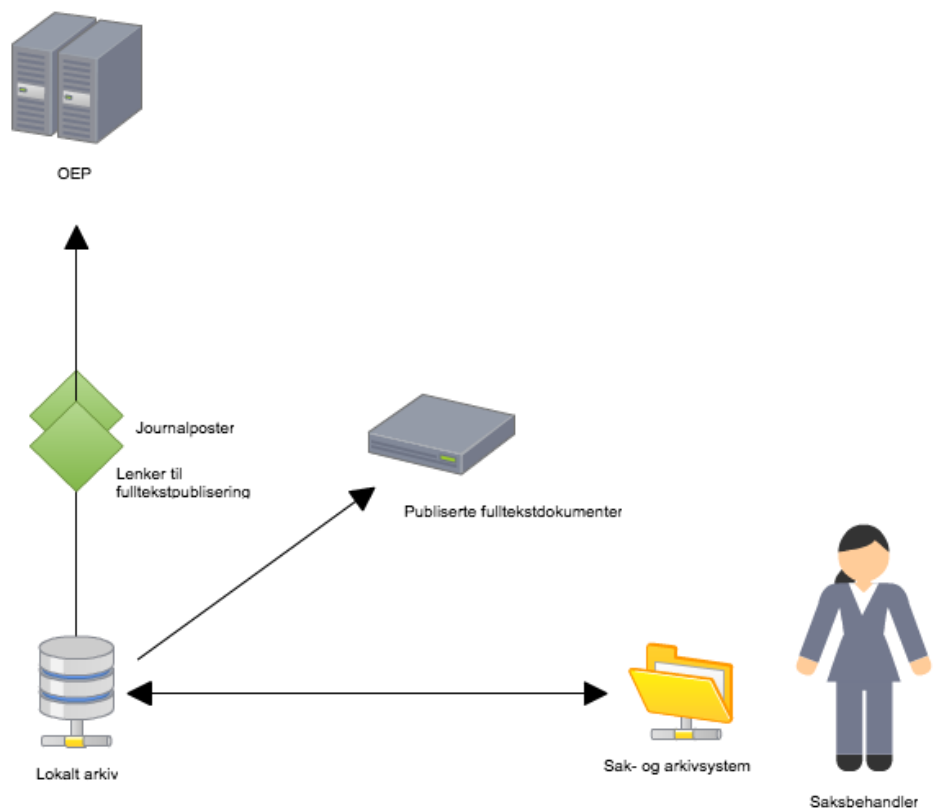
For å oppfylle kravene om effektivisering og økt offentlighet er det ikke nødvendig å overføre selve dokumentene til OEP, siden brukeren kan få tilgang til dokumentene i en lokal base hos den enkelte etat. Løsning 2 har høyere kompleksitet og er mer utsatt enn løsning 1, uten at dette bidrar til mer effektivisering eller økt åpenhet i forvaltningen. Etter en samlet vurdering av løsningsalternativenes kompleksitet sett opp i mot måloppnåelse for effektivisering og åpenhet, anbefaler vi at man går videre med løsningsalternativ 1.

De administrative og økonomiske konsekvensene for alternativ 1 og 2 er beskrevet i mer detalj i kapittel 5.

4.7 Nærmere beskrivelse av valgt løsning

4.7.1 Publisering av dokumenter

Løsningen baserer seg på at publisering av dokumentene skjer som en del av saksbehandlingen i virksomhetenes saks- og arkivsystem. I tillegg må dokumentene overføres til virksomhetens nettsted og lenke til dokumentene må overføres til OEP. Vi vil presisere at vi ikke ser for oss fulltekstdokumentene som en del av nettstedet, men at man kan integrere de to løsningene dersom dette er ønskelig.



Figur 4 Skisse som viser prosessen med publisering av dokument

4.7.1.1 Tilpassing av saks- og arkivsystem

Vi anbefaler at saks- og arkivsystemene tilpasses slik at det blir mulig å publisere fulltekstdokumenter som en del av prosessen med journalføring av dokumenter og behandling av innsynskrav. Problemet med dagens manuelle publisering av dokumenter i OEP, er at prosessen er tidkrevende og må gjøres i flere ulike grensesnitt. Etter vår vurdering er det en kritisk suksessfaktor at prosessen blir automatisert og at den kan gjøres som del av de eksisterende prosessene i saks- og arkivsystemet.

Etter vår vurdering bør det være mulig å velge publisering første gang når man journalfører dokumentet, og det bør være mulig å gjøre en ny vurdering i ettertid, for eksempel når man behandler innsynskrav i ett dokument. Vi anser det som nyttig at man i systemet kan angi om publisering er vurdert, og at man kan legge inn en kort kommentar om hvilken vurdering som er gjort. Se konseptskisse nedenfor med forslag til løsning.

Figur 5 Konseptskisse for vurdering av publisering til OEP

Løsningen gir saksbehandlerne mulighet til publisering. Leder eller annen som ivaretar kontrollfunksjonen godkjenner publisering i grensesnittet der man kontrollerer overføringen til OEP. Konseptskissen nedenfor gir kontrolløren mulighet til enkelt å trekke tilbake publisering. Det kan i tillegg være ønskelig med mer funksjonalitet i dette grensesnittet, som for eksempel mulighet til å lese kommentaren knyttet til vurderingen som er gjort. Dette er noe vi eventuelt vil komme tilbake til dersom det blir igangsatt et gjennomføringsprosjekt.

Sakstittel	Dokumenttittel	Saksnr.	Dok.nr.	Virksomhet	Publiseringsdato	Avsender/mottaker	Unntaksgr. dok	Arkivkode	Publisert til OEP
Personhenvendelse - Klage på NAV - Møre og Romsdal	Personhenvendelse - Klage på NAV - Møre og Romsdal	2011/2053	23	AD	15.10.2012		Off. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1		<input type="checkbox"/> Publisert til OEP
Oppnevning av Arbeidsretten for perioden 010911 til 310814	Forlengnet permisjon fra verv som dommer i Arbeidsretten	2011/2069	14	AD	15.10.2012				<input type="checkbox"/> Publisert til OEP
Evaluering av IA-avtalen 2010-2013	Svar på søknad om utvidelse av pågående evaluering av IA-avtalen og protokollen av 240210	2011/2132	25	AD	15.10.2012	TIL: SINTEF			<input type="checkbox"/> Publisert til OEP
Evaluering av IA-avtalen 2010-2013	IA-evalueringen - gjennomføring av spørreskjemaundersøkelse rettet mot legene	2011/2132	26	AD	15.10.2012	TIL: SINTEF			<input checked="" type="checkbox"/> Publisert til OEP
Offentlig anskaffelse - Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV	Notat om evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV	2011/2172	17	AD	15.10.2012	Internt	Off. § 14 1. ledd		<input type="checkbox"/> Publisert til OEP
Tildelingsbrev - etatsstyring - Statens pensjonskasse 2011	Strategimøte med Statens pensjonskasse - Invitasjon	2011/2185	16	AD	15.10.2012	TIL: Statens pensjonskasse			<input type="checkbox"/> Publisert til OEP
Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd	Invitasjon til møte i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 031012	2011/2233	41	AD	15.10.2012	TIL: I følge liste			<input checked="" type="checkbox"/> Publisert til OEP
Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsforvaltningen	Oppstart IKT-moderniseringsprogrammet i NAV	2011/2293	71	AD	15.10.2012	FRA: Arbeids- og velferdsdirektoratet			<input type="checkbox"/> Publisert til OEP

Figur 6 Konseptskisse for kontroll av overføring til OEP

Saks- og arkivsystemene har allerede funksjonalitet for fulltekstpublisering av dokumenter. Det er flere kommuner som publiserer fulltekstdokumenter på sine nettsteder i dag, og de benytter samme saks- og arkivsystem som virksomhetene som skal publisere fulltekstdokumenter via OEP. I møte med systemleverandørene 11.

september gjennomgikk vi løsningsforslaget og fikk tilbakemelding om at beskrevet funksjonalitet innebærer mindre tilpassinger i sak- og arkivsystemene.

4.7.1.2 Lagring av dokumenter

Vi anbefaler at dokumentene lagres på en egen del av virksomhetenes nettsted. Dokumentbasen kan gjerne integreres med virksomhetens publiseringsløsning, men man må sikre at lenkene til dokumentene er permanente, slik at lenkene ikke endrer seg ved en eventuell integrasjon. Dette vil hindre lenkeråte mellom dokumentbasen og OEP.

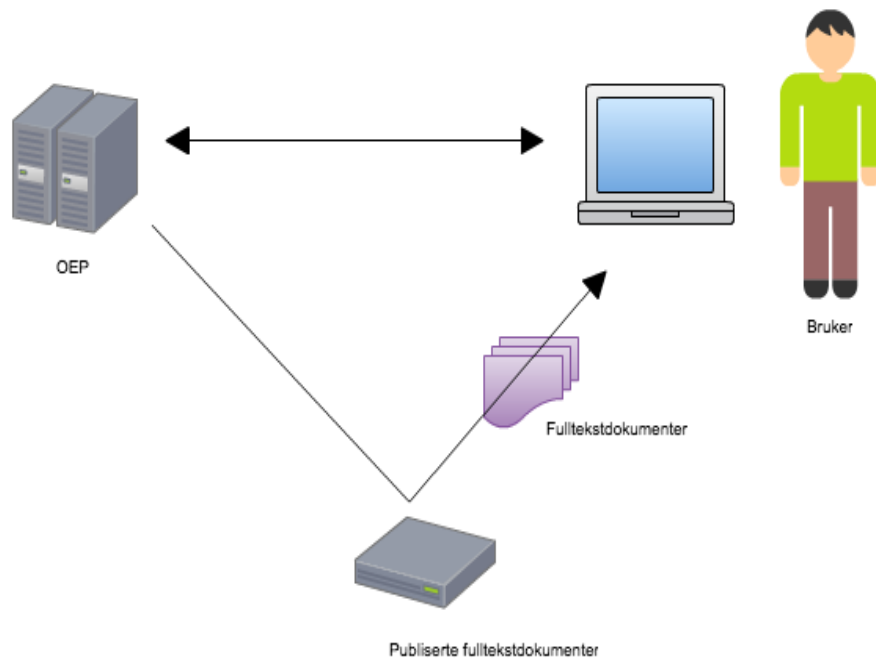
Det finnes per i dag ikke en standardisert måte å håndtere vedlegg på ved publisering av fulltekstdokumenter. En av mulighetene vi har sett på er å flette sammen hoveddokument og vedlegg. Siden vedleggene kan være av ulike formater og det dermed er fare for at automatisert konvertering ikke bevarer informasjonsintegriteten, anbefaler vi likevel ikke denne løsningen. Vi anbefaler at lenkene i OEP viser til en nettside med fulltekstdokumentet og eventuelle vedlegg.

4.7.1.3 Overføring av lenker til OEP

Dagens overføring mellom sak- og arkivsystemene og OEP er regulert av en dokumenttypedefinisjon (DTD) som er egendefinert for OEP-løsningen. Vi anbefaler at man endrer utvekslingsformat slik at det er mulig å overføre lenke til fulltekstdokumentene som en del av overføringen av journaldata til OEP. Eksisterende løsning med manuell kobling av lenker kan videreføres parallelt med at ny løsning innføres.

4.7.1.4 Kontroll av publiserte dokumenter

Dersom det er ønskelig med en kontrollfunksjon for å hindre feilpublisering, bør denne legges til overføringen av lenker til OEP. Kontrollen skjer hos virksomhetene, enten som del av saks-arkivsystemet eller som et eget grensesnitt. Avhengig av frekvens på overføringene og antall journalposter og lenker, kan det være formålstjenlig å lage et grensesnitt som gir en oversiktlig kontrollfunksjon og forenkler overføringen til OEP.



Figur 7 Skisse som syner flyten ved innsyn i publiserte dokumenter.

4.7.2 Innsyn i dokumenter

4.7.2.1 Tilpassing av OEP – overføring

Dagens OEP har mulighet til å lenke til dokumenter ved at virksomhetene legger dette inn manuelt i administrasjonsgrensesnittet. Som omtalt i kapittel 4.6.1.1 anbefaler vi at overføringen mellom saks- og arkivsystemet og OEP utvides til også å omfatte lenker til fulltekstpubliserte dokumenter. Dette innebærer en utvidelse av utvekslingsformat og endring i mottaket av filene fra virksomheten.

4.7.2.2 Standardisert grensesnitt

Som omtalt i kapittel 4.6.1.2 foreslår vi å løse problematikken med vedlegg ved at lenkene viser til en nettside med publisert dokument og eventuelle vedlegg. For å sikre best mulig brukervennlighet og tilgjengelighet i løsningen anser vi det som viktig at grensesnittet blir standardisert på tvers av virksomhetene. Nettsiden med dokumentene har få elementer og det vil ikke kreve omfattende retningslinjer for å ivareta ett standardisert grensesnitt.

4.7.2.3 Tilpassing av OEP - grensesnitt

Grensesnittet i OEP kan allerede vise fulltekstdokumenter som er lagt inn manuelt. Det er imidlertid utfordrende å finne frem til disse dokumentene når det utgjør en liten del av det totale antallet journalposter. Vi vil derfor anbefale at man tilbyr en egen presentasjon av journalposter som har publiserte dokumenter. Dette kan for eksempel gjøres ved å liste ut dokumenter som er publisert siste uke, eller ved å tilby søk avgrenset til publiserte dokumenter. Dette er etter vår vurdering små justeringer som ikke vil medføre vesentlige kostnader, men som vil være ett viktig bidrag til økt offentlighet og tilgang til fulltekstdokumentene. Pressens organisasjoner har spilt inn dette som et viktig tiltak for å forbedre OEP.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

I dette kapitlet vil vi kort gjennomgå hvordan Veileder i samfunnsøkonomisk analyse utdyper de ulike stegene som følger av minimumskravene i en samfunnsøkonomisk analyse, se kapittel 2.4.

- Steg 1 består i å beskrive problemstillingen og hva som kan skje hvis ikke noe gjøres. Veilederen angir at man skal gjøre rede for bakgrunnen og begrunnelsen for at tiltaket vurderes gjennomført. Det skal videre opplyses om hvem som har tatt initiativ til å utføre tiltaket. Dette er dokumentert i kapittel 1. Videre skal basisalternativet beskrives. Dette innebærer å beskrive situasjonen i dag, og forventet utvikling uten at endringer i tiltak på det aktuelle området, se kapittel 4.
- Steg 2 består i å spesifisere tiltak. Ifølge veilederen skal alle relevante tiltak beskrives, og det påpekes at det viktig å vurdere nøye hvilke ulike tiltak som kan oppfylle det samme målet. Det skal komme klart frem hva tiltakene går ut på og hvordan de praktisk er tenkt gjennomført. Aktuelle løsninger for fulltekstpublisering er beskrevet i kapittel 4. Minimumsanalysen skal også inneholde en vurdering av om det er nødvendig å endre regelverk for å gjennomføre tiltaket. Denne vurderingen følger i kapitlene 6-8. Det skal videre vurderes om det er åpenbare begrensninger ved tiltaket, som for eksempel budsjettmessige, tekniske, tidsmessige og juridiske. Prosjektet har i tilknytning til de ulike problemstillingene også vurdert mulige begrensninger for tiltaket.
- Steg 3 består i å spesifisere virkningene av forslagene. Både kostnader og nyttevirksomheter ved hvert enkelt tiltak skal identifiseres, men ikke tallfestes. Veilederen angir også at det bør spesifiseres hvilke grupper som berøres av effektene og i hvilket omfang de blir berørt. Videre skal det redegjøres for datakilder.

Virkningene for innholdsleverandørene er kartlagt av prosjektgruppen, herunder administrativ og teknisk ansvarlig for forvaltningsgruppen for OEP. Dette utgangspunktet er deretter vurdert av arbeidsgruppen for OEP, som består av representanter fra innholdsleverandørene til OEP og revidert på bakgrunn av innspill fra gruppen. Deretter er de kartlagte virkningene også gjennomgått med prosjektets referansegruppe, som blant annet består av flere representanter for innholdsleverandørene. Når det gjelder virkninger for forvaltningsansvarlig, bygger dette på en vurdering fra administrativ og teknisk ansvarlig for forvaltningsorganisasjonen OEP, samt en vurdering fra miljøet for drift- og utvikling i Difi. Videre er problemstillingene prosjektet skal belyse og de ulike løsningsalternativene presentert for saks- og arkivsystemleverandørene og representanter fra brukergruppen ved Norsk presseforbund. Prosjektet har tatt med seg innspill fra disse gruppene i det videre arbeidet.

Virkningene for de berørte gruppene og hvilke datakilder som er benyttet vil vi gjennomgå i punkt 5.1 – 5.3.

- Steg 4 består i å evaluere tiltaket. Evalueringen bør være i tråd med tidligere analyser av tiltaket. I en forenklet samfunnsøkonomisk analyse er det angitt at det skal identifiseres hvem som er ansvarlig for å evaluere tiltaket. Som tjenesteeier for OEP vil FAD være ansvarlig for å evaluere tiltaket. Ut over dette vil de enkelte virksomhetene kunne evaluere hvilke virkninger løsningen

for fulltekstpublisering har hatt for dem. OEP har gjennom statistikkmulighetene tilrettelagt for at de enkelte virksomhetene kan vurdere effektene av løsningen.

Løsningsalternativ 3 innebærer ikke fulltekstpublisering av dokumenter i OEP. Vi gjennomgår derfor ikke de økonomiske og administrative virkningene av dette alternativet. Dersom dagens løsning for publisering av lenker i OEP beholdes, medfører dette ingen endringer av de økonomiske og administrative konsekvensene. Vi tar derfor heller ikke med O-alternativet i tabelloversiktene nedenfor.

Dersom det publiseres dokumenter som kan knyttes til enkeltpersoner, vil en løsning for fulltekstpublisering av dokumenter også ha virkninger for de enkeltpersonene dette gjelder. Rapporten ser på konsekvensene for personvernet for denne gruppen i kapittel 8.

5.1 Innholdsleverandørene

Virkning	Alternativ 1	Alternativ 2
Økonomiske konsekvenser - implementering	<p>Saks- og arkivsystemet må tilpasses en automatisert løsning for fulltekstpublisering. Kostnaden vil være avhengig av om leverandørene tilbyr en standardisert løsning, eller om innholdsleverandørene bestiller individuell tilpassing. Kostnaden kan også variere etter hvilken leverandør man har. Det er ikke mulig å kostnadsfeste dette på forhånd.</p> <p>Løsningen kan medføre økte kostnader knyttet til lagring av dokumenter, spesielt for virksomheter som publiserer mange dokumenter. Kostnadene vil og være avhengig av hvor lenge dokumentene skal lagres.</p> <p>For å redusere kostnader til tilpassing av saks- og arkivsystem kan det utarbeides en overordnet kravspesifikasjon som innholdsleverandørene kan bruke når de bestiller tilpassing av systemet. Det beste alternativet er imidlertid å innarbeide kravene i Noark-standarden. Riksarkivet er ansvarlig for Noark-standarden, og Difi kan ta initiativ til en dialog med Riksarkivet om dette.</p>	<p>Tilpassing av saks-arkivsystemet til å eksportere dokument til sentral base, og koble dokumentet til rett journalpost i OEP.</p> <p>Kostnad vil være avhengig av om leverandørene tilbyr en standardisert løsning, eller om innholdsleverandørene bestiller individuell tilpassing. Kostnaden kan også variere etter hvilken leverandør man har. Det er ikke mulig å kostnadsfeste dette på forhånd.</p>
Økonomiske konsekvenser - drift	Økte lisens- og vedlikeholdskostnader.	Økte lisens- og vedlikeholdskostnader.

<p>Administrative konsekvenser</p>	<p>Gjennomgang av policy og rutiner for å sikre en forsvarlig og hensiktsmessig organisering av arbeidet med fulltekstpublisering.</p> <p>Opplæring i bruk av løsningen.</p> <p>Løsningen vil medføre økt ressursbruk til kvalitetssikring og kontroll av dokumenter som skal publiseres.</p> <p>Publiserte dokument kan redusere antall innsynskrav, noe som medfører mindre ressursbruk knyttet til saksbehandling av disse.</p> <p>Konsekvensene vil være avhengig av mengde og type dokumenter som blir publisert.</p> <p>Ressursbruken kan være avhengig av når i prosessen man vurderer publisering. Eksempelvis er det mer ressurskrevende å vurdere publisering av alle dokument, enn å vurdere publisering av enkelte dokumenter ved gjentatte innsynskrav.</p> <p>Vi legger til grunn at krav til publiseringsformat ikke vil medføre økte kostnader da kravene vil være i samsvar med arkivforskriften og Noark-standard.</p> <p>Vi legger til grunn at konvertering til ny leverandør ikke vil medføre økte kostnader knyttet til lenkeråte, så lenge man ikke endrer plasseringen av dokumentene som en konsekvens av leverandørskiftet.</p>	<p>Som for Alternativ 1.</p>
------------------------------------	---	------------------------------

5.2 Forvalter (Difi)

Virkning	Alternativ 1	Alternativ 2
Økonomiske konsekvenser - implementering	Utviklingskostnader knyttet til tilpassing av utvekslingsformat, mottak av url, utviding av database og tilpassing av grensesnitt.	Utviklingskostnader knyttet til tilpassing av utvekslingsformat, mottak av filer og url, utviding av database og tilpassing av grensesnitt. Kostnader til utvikling av løsning for lagring og tilgjengeliggjøring av dokumenter. Kostnader til å utvikle grensesnitt for tilbakekalling av dokumenter. Kjøp av maskinvare.
Økonomiske konsekvenser - drift	Som i dag.	Økte driftskostnader. Økningen vil være avhengig av antall dokumenter, og krav til ytelse for systemet.
Administrative konsekvenser	Intern opplæring. Revidering av eksisterende veiledningsmateriell og interne rutiner. Økt ressursbruk knyttet til ekstern opplæring, rådgiving og pådriverrolle for fulltekstpublisering.	Som alternativ 1 Revisjon av tjensteavtalen for OEP for å utvide denne til å omfatte mottak av filer.

5.3 Gevinster

For hvem	Alternativ 1	Alternativ 2
Innholdsleverandør	En automatisert løsning for fulltekstpublisering i innholdsleverandørens saks- og arkivsystem vil i stor grad effektivisere arbeidet med å publisere fulltekstdokumenter sett i forhold til dagens løsning. En mulig effektiviseringsgevinst ved at virksomhetene får færre innsynskrav i dokumenter som er. Dette er imidlertid avhengig av hvor mye ressurser som går med til kvalitetssikring og kontroll sett i forhold til ressursbesparelser knyttet til saksbehandling av innsynskrav. Dette vil også kunne variere fra virksomhet til virksomhet blant annet ut i fra når og hvilke sakstyper virksomheten behandler, hvilke sakstyper de velger å publisere, og omfanget av innsynskrav virksomheten mottar.	Som alternativ 1.

	<p>Virksomhetenes omdømme kan bedres som følge av at brukerne får rask tilgang til dokumenter og opplever virksomheten som serviceinnstilt. Dersom det imidlertid skjer en feilpublisering av for eksempel sensitiv informasjon, kan dette igjen svekke virksomhetens omdømme.</p>	
Sluttbruker (for eksempel journalister, organisasjoner og enkeltpersoner)	<p>Direkte tilgang til dokumenter.</p> <p>Lettere å finne frem til det man er interessert i når det presenteres gjennom OEP, man finner dokumentet i en søkbar sammenheng.</p> <p>Mindre tidsbruk knyttet til innsending/ oppfølging av innsynskrav.</p> <p>Lavere terskel for å gjøre seg kjent med innhold i offentlig dokumenter når man kan lese dokumentet direkte uten å kreve innsyn. Dette vil kunne føre til større grad av åpenhet i forvaltningen.</p>	Som alternativ 1.
Forvalter	<p>Verdien av tjenesten vil øke ved at dokument blir tilgjengelig via OEP. OEP er en etablert tjeneste, og det vil gi en ekstragevinst å gjøre dokumenter tilgjengelige her fremfor på den enkelte virksomhets nettsider.</p> <p>Bedring av omdømme fordi tjenesten er etterspurt av brukerne og innholdsleverandørene.</p>	Som alternativ 1.
Samfunnet	<p>Fulltekstpublisering av dokumenter kan bidra til en mer åpen og demokratisk forvaltning, ved at forvaltningens virke og aktiviteter er mer transparente/ gjennomsiktede og tilgjengelig for allmennheten. Enkel tilgang til dokumentene på Internett vil slik bidra til å effektivisere forvaltningens gjennomføring av offentlighetsprinsippet.</p> <p>En mer åpen forvaltning kan gi innbyggerne større tillit til forvaltningens virksomhet.</p>	<p>Som alternativ 1.</p> <p>Muligheten til å ta i bruk en felles løsning for fulltekstpublisering reduserer behovet virksomhetene har for å tilpasse egne løsninger.</p>

6 Rett til å publisere dokumenter på Internett

Allerede i forbindelse med evalueringen av prøveprosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) ble muligheten for fulltekstpublisering av dokumenter påpekt. I Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) konsekvensutredning, der man blant annet vurderte personvernkonsekvensene ved å innføre elektronisk postjournal som en varig ordning tilgjengelig for allmennheten og ikke bare pressen, uttales det²⁰:

”Det må antas at det ikke ligger så langt inn i framtiden at de aller fleste offentlige dokumenter blir elektronisk tilgjengelige. Det vil betydelig redusere forvaltningens arbeid knyttet til praktisering av offentlighet. Det vil også forsterke de personvernmessige betenkeligheter, selv om sentrale opplysninger i dokumentet vil framgå av journalen.”

Dette ble ikke videre behandlet i utredningen eller AADs påfølgende rapport om elektronisk postjournal²¹. Spørsmålet om offentliggjøring av dokumenter på Internett ble imidlertid tatt opp i forbindelse med arbeidet med ny offentlighetslov. I NOU 2003:30, Ny offentlighetslov, foreslås det at den nye offentlighetsloven skal gi et rettslig grunnlag for tilgjengeliggjøring av dokumenter på Internett. Det pekes i utredningen på at det er en rekke dokumenter som har stor allmenn interesse, og hvor det i liten grad er personvernmessige betenkeligheter ved å publiseres dokumentene på Internett. Ved å gjøre disse dokumentene tilgjengelig på nett mener utvalget at arbeidsbelastningen hos forvaltningen kan reduseres fordi det ofte blir krevd innsyn i disse dokumentene.

«Ved å gi forvaltningen en adgang, men ikke en plikt til å gjøre offentlige dokumenter elektronisk tilgjengelige på nett kan forvaltningsorganet selv vurdere hvilke dokumenter som bør gjøres tilgjengelige, og hvilke som har liten allmenn interesse eller hvor det foreligger sterke personvern hensyn som tilsier at dokumentet ikke gjøres elektronisk tilgjengelig.

*Forvaltningsorganene bør også ha frihet til å fastlegge eventuelle søkebegrensninger. Det bør således vurderes å begrense funksjonaliteten til de tilgjengeliggjorte dokumentene, for eksempel ved sladding».*²²

Dette følges opp i forarbeidene til ny offentlighetslov, der det pekes på at også forholdet mellom retten til å offentliggjøre dokumenter på Internett og personopplysningsloven kan klargjøres ved at retten til å publisere dokumenter på nettet lovfestes²³:

«Departementet er likevel enig med utvalet i at det bør presiserast i lova at forvaltninga av eige tiltak kan gjere saksdokument allment tilgjengelege i elektronisk

²⁰ Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999, Konsekvensutredning av prosjektet Elektronisk postjournal s. 6.

²¹ AAD 2002, Prinsipper for etablering av en ny elektronisk postjournaltjeneste i en åpen og brukerrettet forvaltning, rapport fra arbeidsgruppe.

²² NOU 2003:30, Ny offentlighetslov, punkt 18.4.3.2.

²³ Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), punkt 12.2.4.

form. Også i dag er det høve til dette, men det har vore tvil om grenseoppgangen til personopplysningslova.

Det er klart at personopplysningslova vil gjelde ved allmenn tilgjengeleggjering av dokument i elektronisk form, jf. personopplysningslova § 2 nr. 1 og § 3 første ledd bokstav a. Etter § 8 andre alternativ og § 9 første ledd bokstav b vil likevel offentliggjøring kunne skje når dette er fastsett i anna lov. Dette gjeld både for vanlege personopplysningar og ømtolige opplysningar. Forslaget frå utvalet vil klargjere at vilkåra for elektronisk offentliggjøring i personopplysningslova vil vere oppfylte. Dermed vil ikkje personopplysningslova kunne hindre elektronisk offentliggjøring av dokument som inneheld personopplysningar.»(vår understreking)

På bakgrunn av dette forslo departementet at retten til å publisere dokumenter på Internett ble lovfestet. Departementet forslo samtidig en forskriftshjemmel for å kunne gi unntak for nærmere bestemte opplysninger. Departementet viste til at man dermed kunne ivareta kravene som følger av personverndirektivet, i tillegg til at det kunne fastsettes andre formålstjenlige avgrensninger²⁴:

«Det må likevel takast omsyn til direktiv 95/46/EF 24. oktober 1995 om vern av fysiske personar i samband med behandling av personopplysningar og om fri utveksling av slike opplysningar (personverndirektivet) som er innlemma i EØS-avtalen og gjennomført i personopplysningslova. Tilhøvet til personverndirektivet er ikkje behandla av offentleglovutvalet. Departementet legg til grunn at det ikkje nødvendigvis er fullt samsvar mellom personopplysningslova §§ 8 og 9 og dei tilsvarande føresegnene i personverndirektivet artiklane 7 og 8. Dermed vil det ikkje utan vidare vere i tråd med personverndirektivet å gjere personopplysningar tilgjengelege på Internett, jamvel om det følgjer av lov at forvaltninga har høve til det. Det er likevel ikkje nærmare avklart kva avgrensingar som følgjer av personverndirektivet artiklane 7 og 8 når det gjeld offentliggjøring av dokument som inneheld personopplysningar.»

Det presiseres vidare i kommentaren til den foreslåtte § 10 tredje ledd annet punktum, at forskriftshjemmelen tar sikte på tilfeller der offentliggjøring av dokumenter på nett ikke vil være i samsvar med personverndirektivet, eller der personvern hensyn ellers tilsier at opplysninger ikke bør legges ut på Internett. Det uttales at rettstilstanden vurderes å være uklar når det gjelder publisering av personopplysninger på Internett, og at ” *Det vil dermed vere behov for forskriftsregulering, slik at det enkelte organ slepp å vurdere tilhøvet til personverndirektivet i kvart enkelt tilfelle.*”²⁵

Offentlighetsloven med forskrift ble iverksatt ved Kongelig resolusjon 17. oktober 2008. Offentlighetsforskriften § 7 presiserer retten til å publisere dokumenter på Internett. I forskriften § 7 andre ledd listes det opp informasjon som ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett. Det fremgår av resolusjonen at departementet har fulgt opp føringene fra Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), og at det var hensynet til personvernet som var avgjørende ved vurderingen av hvilke opplysninger som ikke skulle publiseres²⁶. På bakgrunn av forutsetningene i forarbeidene til offentlighetsloven legger vi til grunn at forholdet til personopplysningsloven og personverndirektivet er avklart gjennom

²⁴ Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), punkt 12.2.4.

²⁵ Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), punkt 16.

²⁶ Kongelig resolusjon 17. oktober 2008, s. 38

forskriften § 7. Dette betyr at dersom en virksomhet publiserer dokumenter på Internett i samsvar med offentlighetsforskriften § 7, vil dette i utgangspunktet ikke stride mot personopplysningsloven eller personverndirektivet.

Da Offentlig elektronisk postjournal også ble lovfestet gjennom offentlighetsloven med forskrift, var muligheten for at dokumentene kunne bli publisert i tilknytning til denne ordningen kjent for Justis- og beredskapsdepartementet. Det fremgår også av Kongelig resolusjon 17. oktober s. 37, at departementet tenkte seg at det skulle være mulig å gå direkte fra journalen i OEP til dokumenter som klart er offentlige. Det ble ikke foreslått regler om dette i forskriften, da departementet mente at dette best kunne ordnes gjennom retningslinjer. Vi viser i denne forbindelse også til at OEP ordningen helt fra starten har hatt funksjonalitet for å publisere lenker i tilknytning til journalpostene til dokumenter virksomheten har publisert på egen hjemmeside. Vi legger derfor til grunn at det vil være i samsvar med offentlighetsloven § 10 tredje ledd, jf. offentlighetsforskriften § 7, også å publisere dokumenter i tilknytning til OEP ordningen, og ikke bare på den enkelte virksomhets hjemmeside.

7 Nærmere om personopplysningsloven og forholdet til offentlighetsloven

Publisering av dokumenter til Internett vil i utgangspunktet falle inn under virkeområde til personopplysningsloven dersom dokumentene kan knyttes til enkeltpersoner, se kapittel 3.4. Det følger imidlertid av personopplysningsloven § 6 første ledd at loven ikke begrenser innsynsretten etter offentlighetsloven.

Det foreligger en tolknings- og prinsipputtalelse fra Lovavdelingen i Justis og beredskapsdepartementet datert 16.7.2004, som avklarer forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven. Uttalelsen tar også for seg spørsmålet om offentliggjøring av dokumenter på Internett. Uttalelsen er knyttet til den tidligere offentlighetsloven. Ny offentlighetslov ble vedtatt 19.5.2006, og satt i kraft 1.1.2009. Vi vil likevel se nærmere på uttalelsen for å vurdere om den også kan kaste lys over forholdet mellom nåværende offentlighetslov og personopplysningsloven.

Lovavdelingen vurderer betydningen av personopplysningsloven § 6 første ledd som sier at loven ikke ”begrenser innsynsretten etter offentleglova”. Det fremgår av uttalelsen at innsyn i dokumenter underlagt innsynsretten kan gis ved hjelp av elektroniske hjelpemidler uten at det er nødvendig å vurdere om vilkårene for behandling av personopplysninger i personopplysningsloven eller personverndirektivet er oppfylt. Da offentlighetsloven ikke gir den enkelte noe krav på at dokumentene skal gjøres tilgjengelig over internett, vil personopplysningsloven likevel gjelde for publisering av dokumenter på Internett. Det fremgår videre at personopplysningsloven og personverndirektivet også vil gjelde ved elektronisk innsyn i dokumenter når forvaltningen gir merinnsyn, (jf. offentlighetsloven § 11).

Det konstateres i uttalelsen at Datatilsynet har adgang til å stille vilkår etter personopplysningsloven § 11 dersom utlegging av dokumenter på nettet er i strid med personopplysningsloven §§ 8 og 9 eller personverndirektivet artikkel 7 eller 8, jf. personopplysningsloven § 46 fjerde ledd.

Offentlighetsloven har i dag regulert offentlige organs rett til å publisere dokumenter på nett, men har ikke innført noen rett for enkeltpersoner til å kreve at det offentlige legger til rette for innsyn på denne måten. Vi legger derfor til grunn at vurderingen i Lovavdelingens uttalelser vil være gjeldene også for utlegging av dokumenter på nettet etter dagens offentlighetslov. Gjennom offentlighetsforskriften § 7 er imidlertid forholdet til personopplysningsloven og personverndirektivet avklart. Vurderingen av hvilke dokumenter som det er anledning å publisere på nett kan derfor knyttes direkte til offentlighetsforskriften § 7. Personopplysningslovens øvrige regler som for eksempel bestemmelsene om informasjonssikkerhet må likevel være oppfylt, se kapittel 3.4.

8 Vurdering av personvernkonsekvenser

8.1 Hvilken risiko innebærer det å publisere dokumenter i fulltekst i OEP?

Det er i prinsippet de samme typene hendelser som kan utgjøre en risiko for personvernet ved fulltekstpublisering av dokumenter i OEP som ved publisering av postjournaler som inneholder personopplysninger. Konsekvensene av uriktig spredning av et fulltekstdokument kan potensielt bli mye større, da det i et fulltekstdokument kan fremkomme mer sensitiv informasjon om enkeltpersoner enn i selve postjournalen.

I de løsninger som er foreslått skal det i OEP ikke legges til rette for indeksering av dokumentene og søk i tekstinnholdet i dokumentene. Da det i dagens OEP allerede ligger en mulighet for å publisere lenker til dokumentene, blir forskjellen i prinsippet bare den at det forutsettes at denne muligheten brukes i mye større grad. Dersom deler av dokumentene inneholder flere personopplysninger/opplysninger knyttet til enkeltpersoner enn det som fremgår av selve postjournalen, vil man direkte gjennom databasen få tilgang til en større mengde personopplysninger. For eksempel vil man kunne få vite at Ola Nordmann ikke bare har skrevet brev til KLIF om et miljøspørsmål, men man vil også kunne få kjennskap til hva vedkommende mener om den spesifikke saken. Dette er opplysninger man også kan få ved å be om innsyn i dokumentet. Da vi forutsetter at terskelen for å klikke seg inn på et dokument er lavere enn å be om innsyn i dokumentet, vil publisering av dokumentet likevel kunne medføre større spredning av opplysninger knyttet til enkeltpersoner.

Hovedrisikoen ved en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter er uriktig publiseringen av dokumenter som avdekker taushetsbelagt informasjon, eller informasjon som kan true personvernet til den det gjelder. Denne risikoen samt andre uønskede konsekvenser ved fulltekstpublisering vil vi gjennomgå i det følgende. Vi tar utgangspunkt i Arbeids- og administrasjonsdepartementets konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal fra 1999 og ROS-analyse for OEP, gjennomført av CiberNorge AS på vegne av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) fra 14.5.2010, oppdatert av Difi sikkerhet sist den 12.3.2012.

Nr.	Identifisert risiko
1	Publisering av informasjon som kan true personvernet. Uriktig publisering av dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon eller informasjon som kan true personvernet. Tilgang til informasjon som kan true personvernet ved å sammenholde informasjon fra ulike virksomheter, eventuelt i saker som endrer karakter over tid.
2	Bygging av personprofiler. Verdien av OEP for å bygge personprofiler kan bli større som følge av at fulltekstpublisering kan medføre at det er mer informasjon knyttet til enkeltpersoner i databasen.
3	Høsting av data fra OEP og bygging av skyggedatabaser. <ul style="list-style-type: none">• Omgå søkesperren• Identifisere tilbakekalt informasjon i fulltekstdokumenter

8.2 Publisering av informasjon som truer personvernet

Dette kan skje ved direkte feilpublisering av fulltekstdokumenter hvor hele eller deler av dokumentet ikke skulle vært publisert etter offentlighetsforskriften § 7. Det kan også være publisering av enkelt dokumenter hvor informasjonen i dokumentet på annen måte kan true personvernet. En annen situasjon kan være at brukere av OEP får tilgang til informasjon som kan true personvernet ved å sammenstille informasjon. På grunn av ulik journalføringspraksis kan brukerne muligens få tilgang til informasjon som er unntatt offentlighet ved å sammenholde informasjon fra ulike virksomheter. Det samme kan skje dersom en sak endrer karakter over tid, slik at den på et tidspunkt blir unntatt offentlighet eller at informasjonen i saken samlet sett kan true personvernet. Det kan da være mulig å finne frem til personsensitive opplysninger ved å følge dokumentlisten bakover i tid.

For å redusere risikoen for at slike hendelser skulle inntreffe ble det i Arbeids- og administrasjonsdepartementets konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal fra 1999 anbefalt følgende tiltak:

- Virksomhetene må sikre at gjeldene regelverk om å unnta/slukke opplysninger som ikke skal offentliggjøres følges.
- Økt behov for kvalitetssikring og informasjonssikkerhet. Virksomhetene må lage rutiner som bedre sikrer at feilpublisering ikke skjer, og som eventuelt sikrer rask korreksjon av feilpubliseringer. Det tekniske systemet må sikre korrekte overføringer, og mulighet for rask feilretting.
- Sikre enhetlig journalføringspraksis innenfor rammen av arkivloven med forskrifter.
- Dersom en sak endrer karakter over tid slik at man på denne måten kan finne frem til opplysninger som skal være unntatt offentligheten, må det opprettes ny sak slik at koblingen brytes.

Dette er en type risiko som ROS-analysen for OEP karakteriserer som en uønsket hendelse som har sitt opphav utenfor forvalter sine systemer. Slike hendelser kan bare påvirkes med forebygging, opplæring og kontroll, og dette vil bare minimere sannsynligheten for at de skjer. ROS-analysen foreslår følgende tiltak for å redusere risikoen for publisering av taushetsbelagt informasjon eller informasjon som kan true personvernet:

- Veiledning
- Interne rutiner for kvalitetskontroll

8.2.1 Vurdering og forslag til tiltak

Risikoen for og konsekvensene ved uønsket spredning av personopplysninger øker dersom det i større grad publiseres dokumenter i tilknytning til journalpostene. Dette medfører at også betydningen av gode rutiner for publisering, kvalitetssikring og felles journalføringspraksis hos innholdsleverandørene til OEP øker.

1) Tjenesteeier (FAD)

FADs veileder til innholdsleverandørene til OEP skal sikre en felles forståelse hos virksomhetene av lovverket knyttet til den felles publiseringstjenesten OEP, og det er gjennom veilederen også gjennomført felles journalføringsrutiner. De felles journalføringsrutinene skal sikre at brukerne ikke kan finne frem til opplysninger som er unntatt offentlighet ved å sammenstille ulike virksomheters postjournaler, eller ved å følge en sak bakover i tid.

Dersom det legges til rette for en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter, må FADs veileder revideres og oppdateres. Det bør spesielt vurderes om den nye løsningen medfører behov for endrede journalføringsrutiner hos virksomhetene. Dette er et spørsmål som involverer Kulturdepartementet som forvalter av arkivloven med forskrift. Det må også vurderes om veilederen skal gi generelle retningslinjer for hvilke typer dokumenter som bør/ikke bør publiseres i OEP. I tillegg bør det vurderes om veilederen skal gi føringer for at hver enkelt virksomhet må gjennomgå sine interne rutiner på dette området.

2) Forvaltningsansvarlig (Difi)

Forvaltningsansvarlig må gjennomføre en risikovurdering av den løsningen for fulltekstpublisering som blir valgt jf. personopplysningsloven § 13.

Som forvaltningsansvarlig for OEP må Difi også revidere og oppdatere rutiner og prosesser på området.

I tillegg til den interne opplæringen som hver enkelt virksomhet er ansvarlig for, gjennomfører Difi med jevne mellomrom kurs for arkivmedarbeidere. Denne opplæringen må oppdateres med ny funksjonalitet for fulltekstpublisering og informasjon om risikoene forbundet med dette.

3) Den enkelte innholdsleverandør

Hver enkelt innholdsleverandør må gjennomføre en overordnet risikovurdering av publisering av fulltekstdokumenter, jf. personopplysningsloven § 13.

Innholdsleverandørene må også revidere sine rutiner for publisering og kvalitetssikring.

Det er den enkelte innholdsleverandør som har ansvar for å sikre at publisering av journaler er i samsvar med lovverket, jf. personopplysningslovens regler og uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet ved lovavdelingen. Det er også den enkelte virksomhet som best kjenner sine spesifikke dokumenttyper, og hvor det potensielt ligger innhold som kan være til skade for personvernet til enkeltpersoner. Innholdsleverandørene bør derfor vurdere om det er behov for interne retningslinjer som begrenser omfanget av dokumenter som publiseres til Internett, jf. offentlighetsforskriften § 7.

I tillegg må hver enkelt virksomhet sikre at rutinene for publisering og kvalitetssikring, samt at funksjonalitet for å trekke feilpubliserte dokumenter tilbake, er kjent for de aktuelle medarbeiderne.

8.3 Bygging av personprofiler

Ved at man gjennom databasen kan få oversikt over et enkeltindivid sin totale kontakt med den sentrale statsforvaltningen over tid, kan det være mulig å bygge personprofiler. Slik informasjon er da tilgjengelig for bruk av for eksempel markedsaktører, potensielle arbeidsgivere, nysgjerrige naboer med mer. Det foreligger da også en mulighet for at opplysningene blir brukt på uheldige eller krenkende måter for enkeltpersonen det gjelder. Det kan også tenkes at muligheten for at andre kan få en slik oversikt, kan medføre at enkeltpersoner vegrer seg for å ta kontakt med det offentlige.

For å redusere risikoen for at slike hendelser skulle inntreffe ble det i Arbeids- og administrasjonsdepartementets konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal fra 1999 anbefalt følgende tiltak:

- Alle navn i avsender/mottakerfeltet gjøres utilgjengelig på internett etter 12 måneder.
- Det påpekes at tidsbegrensingen kan omgås ved systematisk nedlasting av publiserte data, slik at den som laster ned informasjonen kan bygge en historisk base med personopplysninger som går lengre tilbake enn ett år. På bakgrunn av dette foreslås det at det innføres og publiseres på internettssidene forbud mot nedlasting av eldre (ikke-anonymiserte) innføringer. Denne problemstillingen vil bli behandlet videre i kapittel 8.4.

Offentlighetsforskriften § 6 fjerde ledd siste punktum, slår fast at ”Offentleg elektronisk journal for organ som er omfatta av ordninga etter fyrste ledd, skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i journalane som er eldre enn eit år”. Personopplysningene slettes ikke fra databasen, men det skal ikke være mulig å søke på personnavn og få treff i mer enn ett år. Hensikten med denne begrensingen er å vanskeliggjøre bygging av personprofiler. Denne søkebegrensningen betyr da også at man ved søk på personnavn ikke får treff hvor det er publisert dokumenter som er eldre enn ett år.

Det er en risiko for at personnavn ved en feil ikke er merket i overføringsfilen til OEP. Dette innebærer at den aktuelle journalposten ikke blir sperret for søk på personnavnet etter ett år. Dette vil i tilfelle være et brudd på kravene i offentlighetsloven § 6.

ROS-analysen for OEP peker på følgende tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå:

- Visningsbilde hos innholdsleverandøren ved overføring synliggjør om personnavn er merket.
- Innholdsleverandøren får meldinger om dette hver uke

Visningsbilde ved overføring av postjournaler synliggjør merking ved at personnavn er uthevet. I tillegg vil man få varsel dersom man prøver å overføre en postjournal uten merking. Dersom en journalpost er overført uten at personnavn er merket, kan man merke personnavnet direkte i OEP-basen, uten å gå veien om å legge ut journalposten på nytt. Det er teknisk vanskelig å hente ut informasjon om personnavn som ikke er merket og sende melding om dette til innholdsleverandørene. Dette tiltaket er derfor ikke gjennomført.

8.3.1 Vurdering og forslag til tiltak

Dette har relevans for en løsning for fulltekstpublisering ved at man potensielt får mer informasjon om enkeltpersoner i de tilfellene der det også er publisert dokumenter. Dersom en journalpost med tilhørende publisert dokument ikke blir merket, får man både treff på personnavn som er eldre enn ett år, og i tillegg direkte tilgang til det aktuelle dokumentet gjennom OEP.

Vi vurderer konsekvensene for personvernet som liten i dette tilfellet. At navnene i journalposter ved en feil ikke blir merket, vil ikke gi grunnlag for at enkeltpersoner systematisk og over tid blir eksponert. Dette vil ramme tilfeldig, slik at det er liten sannsynlighet for at disse feilene vil medføre større mulighet for å bygge personprofiler

gjennom informasjon hentet fra OEP. Dersom en forbedret løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP gjennomføres, er det i utgangspunktet ikke grunnlag for å iverksette ytterligere tiltak på dette området.

8.4 Høsting av data fra OEP og etablering av skyggedatabaser

Systematisk høsting av informasjon fra OEP for å opprette skyggedatabaser vil utgjøre en risiko for personvernet ved at:

- Man kan omgå søkspærren på personnavn, og ved søk på personnavn få treff som er eldre enn ett år, jf. krav i offentlighetsforskriften § 6.
- Man kan gjøre sammenligninger av virksomhetenes journaler fra forskjellige tidspunkt og på den måten identifisere informasjon som er tilbakekalt fra OEP. Dette kan skje dersom en innholdsleverandør har eksponert taushetsbelagt informasjon eller annen informasjon som kan true personvernet, og dataene blir kopiert før retting gjennomføres. Ved å sammenlikne slike dump vil det være forholdsvis enkelt å avdekke endret informasjon, som kan være korrigerert personsensitiv informasjon. Dette kan være både tilbakekalt informasjon i journalposten, i tillegg til feilpubliserte dokumenter.
- Man vil kunne finne frem til taushetsbelagt informasjon i saker som har endret karakter over tid.

Indeksering av informasjonen i OEP fra eksterne søkemotorer kan medføre tilsvarende risiko.

8.4.1 Vurdering og forslag til tiltak

Den som har tilgang til en skyggedatabase av OEP, kan søke på personnavn og få treff som også inneholder lenker til dokumenter som mer eldre enn ett år. Man kan tenke seg at verdien av OEP for å bygge personprofiler da blir større ved at man potensielt får mer informasjon om enkeltpersoner i de tilfellene der det også er publisert dokumenter.

Det foreligger i liten grad empiri rundt spørsmålet om det er mulig å bygge personprofiler av OEP. Lars Risan har vurdert dette spørsmålet for forgjengeren til OEP, Elektronisk postjournal (EPJ) i Sintef arbeidsnotat nr. 33/2004. Risan konkluderer sin analyse med at det er lite trolig at postjournalene kan brukes til å bygge personprofiler. Han peker spesielt på at bekymringen for at dette utgjør en personverntrusel er empirisk ubegrunnet. Likevel er det en vesensforskjell mellom OEP og EPJ, både når det gjelder antall virksomheter som deltar, og også ved at EPJ var en lukket base med et lite utvalg brukere, mens OEP er allment tilgjengelig. En kan derfor ikke automatisk trekke samme slutning for OEP.

ROS-analysen skisserer tre mulige tiltak for å redusere konsekvensene ved høsting av data fra OEP:

- Monitorere trafikken, men ikke sperre den
- Gå i dialog med dem som lager skyggedatabaser og få til et samarbeid
- Gjøre det vanskeligere å maskinelt høste databasen, for eksempel ved å innføre ulike løsninger for å skille menneske fra maskin (CAPTCHA).

Ros-analysen tilrår videre følgende tiltak for å gjøre risikoen akseptabel:

- Driftsoperatør må etablere automatisk overvåking av bruksmønstre for å gjenkjenne hyppige bredt anlagte søk (=nedlasting) av basen,

-
- Det må lages retningslinjer for å håndtere/vurdere nedlastinger.
 - Tiltak mot å lett "lese ut" hele DB (dumpe) bør etableres. (hindre muligheten for kronologisk søk)

Anbefalingene fra ROS-analysen er vurdert, men forvaltningsorganisasjonen for OEP fant de anbefalte tiltakene lite formålstjenlige. Difi er kjent med at det i dag skjer systematisk nedlastning og indeksering av informasjon fra OEP, og problemstillingen er vurdert og oversendt FAD ved brev datert 15.06.12. Konklusjonen på denne utfordringen var at det ikke er mulig å beholde en brukervennlig løsning og samtidig sikre seg mot at kompetente og motiverte personer høster data fra OEP. Difi har derfor valgt å ikke innføre CAPTCHA i OEP. Det ble også vurdert om det kunne være aktuelt å innføre en innloggingsløsning, men dette ble forkastet. Det samme gjaldt utestengning av brukere med et uvanlig bruksmønster.

Difi ønsker heller ikke å fjerne muligheten for kronologiske søk, fordi dette vil ha store konsekvenser for brukerne av tjenesten, og være svært begrensende for kvaliteten i OEP. Formålet med OEP er å gjøre det enklere å få tilgang til offentlige dokumenter. En forutsetning for å kunne få en slik tilgang er at man kjenner til at dokumentene eksisterer. Det kronologiske søket er et viktig verktøy for å kunne skaffe seg oversikt over hvilke dokumenter som finnes. Sammen med muligheten til å kunne skaffe seg et bilde over hvilke saker som en enkelt virksomhet behandler til en hver tid, er funksjonaliteten med på å gi OEP en høy bruksverdi. Tiltaket vil alene heller ikke kunne gi ønsket effekt. Selv om man fjerner en inngang der en vil kunne skrape informasjonen fra OEP, vil man lett finne en måte å omgå dette på dersom man er motivert og kompetent nok. Driftsleverandøren for OEP har pekt på andre innganger for å høste informasjon fra OEP på samme måte som avansert søk blir brukt til skjermkraping i dag. Tiltaket vil dermed ikke ha den ønskede effekt.

For å redusere risikoen for at man gjennom slike skyggedatabaser kan få tilgang til personsensitiv informasjon, foreslo Difi at journalføringsrutinene som fremgår av FADs veileder til innholdsleverandørene endres. Dersom det alltid opprettes en ny sak i de tilfellene en sak endrer karakter over tid, kan en gjennom skyggedatabasen ikke gjøre sammenligninger av saker som er blitt endret. På denne måten får man gjennom skyggedatabasen ikke kjennskap til ikke-offentlig informasjon i saker som endrer karakter over tid. Det er fra en representant i referansegruppen kommet tilbakemelding om at dette vil føre til dårligere saksbehandlingsfunksjonalitet, og at det ikke følger saksbegrepet i Noark-standarden. Forslaget må derfor utredes nærmere, og Kulturdepartementet og Arkivverket må vurdere spørsmålet. Det fremgår videre av notatet at Difi gjennom videreutvikling vil vurdere tiltak som kan vanskeliggjøre nedlastning av journaldata i større omfang.

Når det gjelder indeksering støtter OEP-løsningen seg på en høflighetsprotokoll, der søkemotorer blir oppfordret til å holde seg unna. Dette respekterer de fleste kjente søkemotorer slik som Google, Bing, Kvasir etc. Difi har vurdert det slik at andre tiltak som kan hindre indeksering bryter med tanken bak http og web-standarder.

Fordi de foreslåtte tiltakene medfører en betydelig reduksjon i brukskvaliteten for OEP, vil Difi i utgangspunktet ikke anbefale å innføre dem selv om det innføres forbedret funksjonalitet for fulltekstpublisering av dokumenter. Vi peker imidlertid på at Difi som forvaltningsansvarlig må gjennomføre en risikovurdering av den løsningen for fulltekstpublisering som eventuelt blir valgt. I denne forbindelse må mulige tekniske løsninger for å hindre nedlastning og indeksering av informasjon fra OEP vurderes nærmere.

8.5 Beredskapsvakt for OEP

Det har vært en beredskapsvakt for OEP fra tjenesten ble lansert og frem til 1.6.2012. Tjenesten er ifølge ROS-analysen ønskelig for å sikre at tiden fra uønskede hendelser blir oppdaget og frem til de blir rettet blir minimal. Det blir også lagt vekt på at det antallet hendelser i løpet av ett år (20, hvorav 4 alvorlige) tilsier at det bør være en beredskapsvakt for tjenesten. Det pekes på at beredskapsvakten blant annet reduserer risikoene for tilfeller av feilpublisering av informasjon i OEP.

Beredskapstjenesten er i ettertid lagt ned. Saken ble først lagt frem for Samarbeidsforum for OEP den 14.5.2012. Begrunnelsen var at OEP nå har funksjonalitet for at innholdsleverandørene kan sperre egen journal for søk dersom det blir oppdaget avvik. Virksomhetene kan da rette opp feilsituasjonen uten at data er tilgjengelig for søk på internett. Dette vil i stor grad redusere risikoen for spredning av feilpublisert informasjon. Det ble videre lagt vekt på at Difi i forbindelse med opplæring vil fokusere på tiltak som sikrer at medarbeidere som publiserer til OEP har god kjennskap til funksjonalitet som er etablert for å tilbakekalle data eller hindre søk i egen journal. I videreutviklingen av OEP vil Difi også legge vekt på tiltak som forbedrer muligheten virksomhetene har til krisehåndtering i OEP, uten bistand fra Difi eller driftsleverandørene for OEP.

8.5.1 Vurdering og forslag til tiltak

Innholdsleverandørens mulighet til å sperre for søk i egen journal og feilrette gjelder tilsvarende også om det innføres en forbedret mulighet til å publisere fulltekstdokumenter. Selv om en slik forbedret funksjonalitet fører til økt publisering av dokumenter i OEP, er det ingen prinsipielle forskjeller mellom dette og dagens situasjon. Også i dag foreligger det funksjonalitet for å publisere lenker til dokumenter, og dermed en risiko for at det blir publisert dokumenter som er unntatt offentlighet, eller som ikke bør publiseres av hensyn til personvernet.

Det den enkelte innholdsleverandør som kan redusere risikoen for feilpublisering gjennom rutiner, kvalitetssikring og opplæring. OEP innehar funksjonalitet for å gjennomføre rask feilretting og redusere risiko for spredning av feilpublisert informasjon. OEP tilrettelegger slik for at den enkelte innholdsleverandør kan ivareta sitt ansvar som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven. På bakgrunn av dette vurderer Difi det slik at innføring av en automatisert løsning for fulltekstpublisering i utgangspunktet ikke krever at beredskapsvakten gjeninnføres. Som i kapittel 8.4.1 viser vi ellers til at Difi som forvaltningsansvarlig må gjennomføre en risikovurdering av den løsningen for fulltekstpublisering som eventuelt blir valgt.

8.6 Andre begrensninger

Vi legger til grunn at virksomhetene kan publisere alle dokumenter i OEP som ikke vil være i strid med offentlighetsforskriften § 7. Vi vil likevel i dette punktet ta opp spørsmålet om personvern hensyn eller eventuelt andre hensyn tilsier ytterligere begrensninger for dokumentene som publiseres i OEP. Dersom en vurdering på et overordnet nivå tilsier at det det bør gjøres noen begrensninger, bør dette gjennomføres som en del av revisjonen av FADs veileder til innholdsleverandørene. På denne måten blir det felles og tydelige retningslinjer for alle innholdsleverandørene til OEP.

Vi har i kapittel 8.2.1 pekt på at innholdsleverandørene som en del av en risikovurdering bør vurdere om det er behov for interne retningslinjer som begrenser omfanget av dokumenter som publiseres til internett. Innholdsleverandørene kan for eksempel ha interne retningslinjer for publisering som innebærer:

-
- Publisering av alle fulltekstdokumenter som offentlighetsforskriften § 7 tillater.
 - Publisering av fulltekstdokumenter med unntak for dokumenttyper/sakstyper som erfaringsmessig vil kunne få personvernkonsekvenser.
 - Publisering av fulltekstdokumenter som ikke kan knyttes til enkeltpersoner.
 - Ingen publisering av fulltekstdokumenter.

I dag har man ikke erfaringer med en automatisert løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i en felles database for et stort antall offentlige etater. Det er ikke mulig å fullt ut gardere seg mot menneskelig feil, og en enkelt feil kan ha store konsekvenser for den det gjelder. Dette kan tilsi at det i hvert fall i en første fase gjennomføres felles retningslinjer for å begrense publisering til dokumenter som ikke kan knyttes til enkeltpersoner. Dette kan kombineres med funksjonalitet som støtter en slik retningslinje, for eksempel kan man tenke seg at det som en del av tilpasningene i saks- og arkivsystemet kan være en mulighet for å hake av for om et dokument gjelder en enkeltperson. Dette for å bidra til kvalitetssikring og hindre feilpublisering. Etter en tids erfaring kan man eventuelt utvide dette til å publisere dokumenter som kan knyttes til enkeltpersoner, dersom innholdet er av allmenn interesse. Difi anbefaler at FAD vurderer dette spørsmålet i forbindelse med en revisjon av veilederen til innholdsleverandørene.

Det kan også differensieres mellom inngående og utgående dokumenter. I utgangspunktet vil det være virksomhetene som har produsert dokumentet som har best oversikt over innholdet, både i selve dokumentet og for dokumentet sett opp mot hele sakskomplekset. Dette gir best utgangspunkt for å vurdere mulige konsekvenser for personvernet. Ved at virksomhetene publiserer egne utgående dokumenter unngår man også dobbeltpubliseringer. Det kan være mer ressurseffektivt at bare virksomheten som har produsert dokumentet vurderer publisering, enn at flere mottakere i tillegg skal gjøre dette. Dette vi likevel ikke gjelde i alle situasjoner, et eksempel kan være høringssaker. Vi legger til grunn at det i slike saker vil være både ressurseffektivt og formålstjenlig å publisere høringssvarene det aktuelle departement mottar. Det må derfor være opp til den enkelte innholdsleverandør å vurdere retningslinjer på dette området.

Det kan reises spørsmål ved om det bare bør publiseres dokumenter der det gis fullt innsyn. Dette fordi neste klikk på dokumentet i realiteten vil innebære et nytt innsynskrav. Dette skal virksomheten vurdere konkret på det tidspunktet innsynsspørsmålet skal avgjøres, jf. offentlighetsloven § 29 første ledd første punktum. En slik ny vurdering kan medføre at det gis innsyn i større deler av dokumentet. Dersom løsningen gir informasjon til brukerne om at de har rett på en ny vurdering dersom de sender inn et nytt innsynskrav, antar vi likevel at løsningen er innenfor rammene av offentlighetsloven.

En annen variant av samme problemstilling er at en virksomhet kan ønske å publisere hele dokumentet men ikke alle vedlegg. Dette kan være både av tekniske årsaker, eller fordi noen av vedleggene ikke er offentlige. Hoveddokumentene med eventuelt noen av vedleggene kan være så interessante at det merkbart vil lette arbeidsbyrden til virksomheten å publisere dokumentet. Det kan også være at hoveddokumentet er det mest interessante dokumentet for publikum. Det er også mulig at risikoen for feilpublisering kan være mindre enn i de tilfellene man vil publisere et sladdet dokument. En slik løsning vil imidlertid være teknisk komplisert, og må vurderes nærmere dersom man går videre med den anbefalte løsningen.

8.7 Oppsummering i tabell

Risiko	Tiltak
<p>Publisering av informasjon som kan true personvernet. Uriktig publisering av dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon eller informasjon som kan true personvernet. Tilgang til informasjon som kan true personvernet ved å sammenholde informasjon fra ulike virksomheter, eventuelt i saker som endrer karakter over tid.</p>	<p>Tjenesteeier (FAD): Revisjon av veileder for innholdsleverandørene til OEP.</p> <p>Forvaltningsansvarlig (Difi):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risikovurdering av den valgte funksjon for fulltekstpublisering. • Revisjon av rutiner, prosesser og veiledningsmateriell. • Vurdere tekniske løsninger for å understøtte kvalitetssikring, for eksempel sidemannssjekk. • Opplæring av innholdsleverandørene. • Veiledning til innholdsleverandørene. <p>Den enkelte innholdsleverandør:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risikovurdering av publisering av fulltekstdokumenter. • Revisjon av rutiner og kvalitetssikring. • Vurdere retningslinjer for publisering. • Opplæring.
<p>Bygging av personprofiler. Verdien av OEP for å bygge personprofiler kan bli større som følge av at fulltekstpublisering kan medføre at det er mer informasjon knyttet til enkeltpersoner i databasen.</p>	
<p>Høsting av data fra OEP og bygging av skyggedatabaser.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omgå søkesperren • Identifisere tilbakekalt informasjon i fulltekstdokumenter 	

9 Tilråding

Difi anbefaler at OEP utvides med en løsning for fulltekstpublisering som beskrevet i kapittel 4.7. En automatisert løsning for fulltekstpublisering i innholdsleverandørens saks- og arkivsystem vil i stor grad effektivisere arbeidet med å publisere fulltekstdokumenter sett i forhold til dagens løsning. Det legges dermed til rette for å bruke OEP som en kanal for å spre offentlige dokumenter av allmenn interesse. Dette kan bidra til å gjøre forvaltningen mer åpen og gjennomskuelig. Spesielt dersom virksomhetene aktivt bruker OEP som en del av sin kommunikasjonsstrategi.

En forutsetning for at OEP kan få en slik effekt er at innholdsleverandørene tar i bruk løsningen, og også at de har en offensiv holdning til å publisere dokumenter i OEP. På bakgrunn av vår erfaring fra arbeidet med å innføre OEP, anbefaler vi FAD å gjøre et målrettet arbeid for å gjøre løsningen kjent for innholdsleverandørene og for å få dem til å ta den i bruk. Et slikt pådriveransvar ligger i dag til Difi som forvalter av OEP²⁷.

Innholdsleverandørene må også tilpasse sine saks- og arkivsystemer. En kritisk suksessfaktor for å få innholdsleverandørene til å ta i bruk løsningen, er at denne prosessen ikke blir svært arbeids- og kostnadskrevende. Difi anbefaler derfor at tilpasninger som må gjøres i saks- og arkivsystemene spesifiseres i Noark-standarden, jf. arkivforskriften § 2-9²⁸.

Tilbakemeldinger fra referansegruppen viser at det er behov for felles og tydelige føringer for publisering av dokumenter. Vi anbefaler derfor at dette vurderes i forbindelse med en revisjon av FADs veileder til innholdsleverandørene i OEP.

²⁷ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets tildelingsbrev til Difi, datert 17.2.2012, s. 7.

²⁸ Arkivverket er ansvarlig for Noark-standarden.

10 Referanser

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets tildelingsbrev til Difi, datert 17.2.2012.
- Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011, Difi-rapport 2012:5.
- Statens kommunikasjonspolitikk, fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009.
- FOR 2000-02-18 nr. 108; Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.
- Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet(2005); Utredningsinstruksen med veileder.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2008); Veileder til utredningsinstruksen: Vurdering av personvernkonsekvenser.
- Finansdepartementet (2005); Veileder i samfunnsøkonomisk analyse.
- NOU 1999:27, "Ytringsfrihed bør finde Sted".
- Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle.
- Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.
- På nett med innbyggerne, Regjeringens digitaliseringsprogram, utgitt av Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet april 2012, P-0971 B
- Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlege verksemd med forskrift.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.
- Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
- Lov om behandling av personopplysninger.
- Lov om arkiv med forskrifter.
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen.
- Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning.
- Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor, Versjon 2.0 av 25.6.2009.
- Noark standarden versjon 4 og versjon 5.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999, Konsekvensutredning av prosjektet Elektronisk postjournal.
- AAD 2002, Prinsipper for etablering av en ny elektronisk postjournaltjeneste i en åpen og brukerrettet forvaltning, rapport fra arbeidsgruppe.
- NOU 2003:30, Ny offentlighetslov.
- Ot. prp. nr. 102 (2004-2005).
- Ot. prp. nr. 9 (2005-2006).
- Kongelig resolusjon 17. oktober 2008.
- Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet; For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal) versjon 02, 10/2010.
- Sintef arbeidsnotat nr. 33/2004, Lars Risan
- Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet; prinsipputtalelse om ansvarssubjekt i OEP, datert 12.3.2010
- Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet; prinsipputtalelse om forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven datert 16.7.2004
- Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (2009); Rettleiar til offentleglova, G-0419 N.