

Publisering av arkivinformasjon på Internett

Innlegg på IKAT kontaktseminar 2006

Av Harald Lindbach

For ikke lenge siden var jeg på Tromsø kommunes hjemmesider. På ei tomt ikke langt unna meg var tre høyblokker i ferd med å skyte i været. Jeg gikk på kommunens hjemmesider for å forsøke å finne informasjon om dette. Jeg var nysgjerrig og ønsket å vite hva som var i ferd med å skje i mitt nabolag.

Etter ei tid ga jeg opp. Småirritert konstaterte jeg at jeg hadde større forventninger til kommunen enn jeg stengt tatt hadde grunn til. Her var ikke mye å finne, og om det eventuelt skulle være noe kostet det mer av min tid enn jeg var villig til å bruke der og da.

Grunnen til at jeg nevner dette er at jeg her antar att jeg opptrådte på samme måte som de fleste andre samfunnsborgere i dag. Vi er vant til å ha lett tilgang til informasjon og blir oppriktig overrasket og skuffet når informasjonen vi finner ikke svarer til våre forventninger.

Tilgang og kompetanse

I forbindelse med tilegnelse av arkivinformasjon fra Internet har behovet for tilgangskompetanse blitt fremhevet.¹ Det har vært viet stor oppmerksomhet mot denne problematikken forstått som adgang til å bruke datamaskiner og Internet. Undersøkelser fra USA viser store forskjeller i adgang til PC-er når det gjelder ulike etniske grupper, folk med og uten funksjonshemninger, eldre og yngre, familier med en eller to foreldre og mellom folk med ulike utdannings- og inntektsnivåer.² Lignende forskjeller blant folk vil også finnes i Norge. Kanskje spesielt med hensyn til ulike aldersgrupper.

Mindre vekt har vært lagt på publikums evne til å tilegne seg og forstå informasjon publisert i elektronisk form. Blant politikere har det vært vanlig og populært å fokusere på målrettete tiltak for å skaffe flere folk bedre tilgang til den elektroniske verdenen. Dette har til og med vært beskrevet som "a ladder out of poverty" (en stige ut av fattigdommen).³

I Norge, som ellers i verden, har mange sett moderne datateknologi som en mulighet til å oppheve også regionale ulikheter. Fordeler med hensyn til fysisk beliggenhet og infrastruktur skulle nå få mindre betydning. Så langt tyder mye på at det fremdeles er et stykke før vi er kommet så langt. Både kommunikasjonsteknologien og opplæringen i den ser ut til å trives best i de områdene som har best økonomi og høyest utdanningsnivå.⁴

¹ Gjelstein, Karin i foredraget "Digital offentlighet- demokratisering eller nye stengslar?" på ABM-utvikling sitt seminar "Arkiv – Rettferd – Demokrati" i Oslo 21.02.2006.

² Servon, Lisa J: *Bridging the Digital Divide. Technology, Communication and Public Policy*. Oxford 2002, s.

4

³ Servon, Lisa J: *Bridging the Digital Divide. Technology, Communication and Public Policy*. Oxford 2002, s.

6

⁴ Servon, Lisa J: *Bridging the Digital Divide. Technology, Communication and Public Policy*. Oxford 2002, s. 225

I et forskningsprosjekt som fortsatt pågår⁵ viser det seg at Norge kjennetegnes ved at svært mange har datamaskiner hjemme, men at datamaskiner i liten grad blir benyttet i undervisningen sammenlignet med andre land. Norge ligger her svært langt bak land som Danmark, Skottland og Tyskland.⁶ Selv om svært mange nordmenn har datamaskiner er det altså ikke grunn til å regne med at vi behersker datamaskinene i særlig større grad enn andre.

Med dette som bakgrunn har jeg forsøkt å se nærmere på fire ulike løsninger i forhold til publikasjon av postjournaler på Internet. Tre kommuner som er medlem av Interkommunalt arkiv Troms, og en kommune som har eget byarkiv; Kåfjord, Sørreisa, Harstad og Tromsø. Jeg har spesielt sett på postlistene og måten disse møter publikum på.

Postlister og journaler⁷

Kåfjord

I Kåfjord kommune⁸ er inngangen på nettet gjennom Servicetorget. Dette forutsetter at man har såpass kjennskap til kommunen at man finner det naturlig å lete her. Servicetorg er et forholdsvis nytt begrep og det kan derfor være at ikke alle uten videre forstår hva som ligger i begrepet. Her kunne man vurdert å løfte postlistene opp på førstesiden for å gjøre dem enda mer tilgjengelig.

Når man kommer inn på servicetorget side kan man følge lenkene til både gamle og nye postlister. På "gamle postlister" ligger det lister tilbake fra 2001 fordelt på inngående og utgående. Alternative begreper kunne her vært "til kommunen" og "fra kommunen". Jeg vil imidlertid anta at de fleste vil forstå hva inngående og utgående betyr i denne sammenhengen.

Følger man lenken hvor det kun står "postlister" kommer man til de nye postlistene. Her benyttes imidlertid begrepet postjournal om de underliggende lenkene. Her kommer man til de nyeste postlistene. Disse er oppstilt på en god og lett tilgjengelig måte. Her finnes opplysninger om saksnummer, dato, saksbehandler, sak og dokument. I stedet for inngående og utgående er begrepene fra og til benyttet. Dette gjør at listen blir enklere å forstå.

På utgående dokumenter kan man følge lenken "vis dokument". Når jeg klikket på denne lenken fikk jeg imidlertid etter lengre tids venting beskjed om at jeg ikke hadde adgang. Jeg tok da en telefon til saksbehandler som forklarte at det hadde vært tekniske problemer med siden og at en mengde dokumenter hadde forsvunnet. Jeg skulle altså egentlig ha fått dokumentet opp ved å trykke på det. Om jeg ikke hadde tatt denne telefonen ville jeg ha antatt at denne lenken var til internt bruk i kommunen og at jeg, som jeg fikk beskjed om, ikke hadde adgang til dokumentet.

⁵ Trends in International mathematics and science study, Universitetet i Oslo

⁶ http://www.timss.no/r_4_95_p2_data.html

⁷ Postlisten er en forløpig utskrift av journalen, i Noark-4 brukes bare begrepet journal. På kommunenes hjemmesider benyttes imidlertid begge begrepene.

⁸ <http://www.kafjord.kommune.no/>

Her burde en annen beskjed kommet opp. En feilmelding burde gi meg beskjed om at det var teknisk feil eller at dokumentet manglet. Webredaktøren burde også ha lagt ut en lett synlig beskjed om at det for tiden var problemer med denne funksjonen. Når jeg var inne på listen 4. mai var den siste postlisten fra 2. mai.

Sørreisa

På Sørreisa kommunes hjemmeside⁹ ligger lenken til postlistene på førstesiden. Ved å følge lenken kommer vi til en kalender og blir gitt beskjed om å trykke på datoen for å få frem aktuell postliste. Den 4. mai var det ikke mulig å få opp noen postlister fra mai, så jeg måtte gå inn på forrige måned. Postlisten, eller journalutskriften, var lagt på nettet i en pdf-fil, innsyn krevde altså at man hadde installert Adobe Reader eller annen programvare som leser denne typen dokument.

Følger vi lenken forteller overskriften oss at dette er en postliste, den inneholder DOK I og DOK U for perioden 11.04.2006 til 11.04.2006. Foran hver post finner vi en kort dokumentbeskrivelse (dok.beskr), så finner vi Lnr som vi vet står for løpenummer, reg.dat0 og arkivkode. Videre saksnummer og dokumenttype som er I eller U. saksbehandler er beskrevet ved hjelp av forkortninger (RÅD/TEKPL/CKSH) som vi kan anta virker temmelig vanskelig gjennomtrengelig for utrente brukere, det samme gjør nok journalenhet SEN.

Til tross for at kalenderen gikk tilbake til oktober 2005 var det ikke mulig å få opp dokumenter for lengre tilbake enn 31. mars. Feilmeldingen jeg fikk opp var på engelsk og foreslo at jeg burde forsøke andre søkeord.

Nederst på nettsiden, forholdsvis vanskelig tilgjengelig, finner jeg informasjon om at spørsmål angående dokumentene på sakslisten kan rettes direkte til saksbehandler, i mitt tilfelle (RÅD/TEKPL/CKSH). Om vi ikke vet hvem som skjuler seg bak disse initialene kan vi kontakte servicekontoret via e-post eller telefon.

Harstad

Hos Harstad kommune kommer man også direkte til postlisten via førstesiden¹⁰. Ved å følge lenken kommer man til en side som inneholder en forklaring på forkortelsene i postlisten, samt en kalender som fungerer som inngang til postlisten. Ved å klikke på en dato der kom jeg til en feilmelding som fortalte meg at "det oppstod en feil ved søking: Den angitte verdien ":" for JP_JDATO kan ikke forstås som en dato". Jeg forsøkte flere ganger og fikk samme resultat. Etter hvert fikk jeg frem en utvidet feilmelding som ikke var egnet til å skaffe meg som bruker større innsikt. Jeg ventet et par dager og forsøkte meg igjen. Samme resultat.

Jeg forsøkte deretter å bytte til en annen nettleser og da virket det. Det viste seg at når jeg bruker Mozilla Firefox så kommer jeg ikke inn på postlisten, men når jeg bruker Internet Explorer fungerer den. Jeg vet ikke hvor stor prosent av den norske befolkningen

⁹ <http://www.sorreisa.kommune.no/>

¹⁰ <http://www.harstad.kommune.no/Internett/>

som bruker samme nettleser som meg, men i følge en undersøkelse foretatt 27. mars 2005 ble bruken av Firefox målt til 22,6 % i Finland og 21,46 % i Tyskland.¹¹ Det er altså grunn til å ta høyde for at forholdsvis mange bruker denne nettleseren også i Norge. Selv benytter jeg denne nettleseren fordi jeg har blitt anbefalt å bruke den i forbindelse med redigering av ulike nettsider.

Harstad sin postliste reflekterer aktiviteten i kommunen og ikke minst størrelsen. Den er omfangsrik. Listen er ordnet etter type, det vil si U eller I for utgående eller innkommende som også blir forklart på siden før. Avs/Mot står for avsender eller mottaker, Tg.kode står for tilgangskode og Dok.dato står for dokumentets dato.

Klikker vi oss videre inn på en enkeltsak finner vi at i underbildet er forkortningene skrevet fullt ut. Under den kryptiske betegnelsen "kode" står imidlertid ABY. Om vi her klikker på den markerte hyperkoblingen får vi imidlertid koden forklart; det dreier seg om Areal- og byggesakstjenesten. Deres adresse finnes også på samme sted. Fra enkeltsaksiden kan vi også klikke oss inn på initial og få fullt navn og adresse til saksbehandler.

I samme, svært tettskrevne, tekst som inneholder forklaring av postlisten blir vi opplyst om at vi kan få kopi av offentlige dokumenter ved å henvende oss til rådhussekspedisjonen via telefon. Kalenderen går tilbake til 1995, men postlisten går kun tilbake til 2001.

Tromsø

På Tromsø kommune sin hjemmeside finner vi også en lenke direkte fra forsiden. Den leder oss til en side der vi kan få frem både møtekalender, saksdokumenter, protokoller og postjournalen¹². Postjournalen er her også presentert i kalenderformat, men bare siste måned er umiddelbart synlig på skjermen. På samme side er også en kort, men instruktiv bruksanvisning.

Tromsø kommune benytter seg av spesialsystemet "Jupiter-innsyn".¹³ Alle utgående dokumenter som ikke inneholder taushetsbelagt informasjon ligger her lagret i fulltekst. For pressen er det adgang til å logge seg inn for å laste ned dokumentene direkte. Ved å klikke på dokumentet kommer jeg til en side der jeg får beskjed om at jeg ikke har tilgang. Dette virker jo som et paradoks, men på siden finnes et skjema som kan benyttes for å sende inn fullt navn og e-postadresse. Ved å gjøre dette kan jeg få tilsendt dokumentene. Jeg forsøker dette, og får dokumentene sendt over i e-post neste morgen.

Tromsø kommune sin postliste virker oversiktlig og lett forståelig, men fortsatt er en del forkortelser beholdt. Postlisten inneholder også en funksjonalitet hvor man kan finne ut hvilken paragraf som er benyttet for unndragelse fra offentlighet.

For alle disse kommunene gjelder at postlistene gir inntrykk av å være komplette, mens de i virkeligheten bare inneholder deler av kommunenes korrespondanse. Her er det viktig å offentliggjøre klart og tydelig hvilke organer som ikke er med på kommunens postlister.

¹¹ <http://www.mozilla-europe.org/no/press/2005/04/13/332-mozilla-firefox-premieres-under-cebit---oker-sine-markedsandeler-i-europa>

¹² <http://postliste.tromso.kommune.no/>

¹³ <http://www.jupiter-innsyn.no/>

I forbindelse med utredningen om ny offentlighetslov¹⁴ anbefalte utvalget (i kapitel 18.4.2.1) at offentlighetsloven bør pålegge forvaltningen en plikt til å gjøre offentlig journal elektronisk tilgjengelig for allmennheten på nett. Begrunnelsen for dette var å lette publikums adgang til tilgang til forvaltningens dokumenter. Journalen gir en unik mulighet til å følge med i kommunens virksomhet og å finne frem til saker av interesse. Ikke minst gir en elektronisk journal mulighet til å følge en sak over tid og få oversikt over saker som behandles på tvers av organer. Elektronisk journal gir også pressen større innsyn og mulighet til å behandle saker mens de er aktuelle.

For mye eller ufrivillig offentlighet

Alle de ulike løsningene stiller krav til brukerne. De stiller imidlertid også store krav til arkivmedarbeiderne.

Muligheten til å offentliggjøre sensitive dokumenter er en fare som øker i forbindelse med datateknologien. De fleste graverende eksemplene fra de senere årene har på en eller annen måte sammenheng med elektronisk lagring.

Fortsatt florerer de mer klassiske tabbene som datateknologien innbyr til. I høst fant for eksempel en 16 åring en diskett med svært sensitive opplysninger om elever fra en skole i Tønsberg i en søppelcontainer¹⁵. Dette skjedde til tross for at skolen var inkludert i kommunens sentralarkiv og kun skulle lagre informasjon på kommunens server.

En annen og like farlig type tabbe er det når dokumenter med sensitiv informasjon blir lagt åpent ut for alle i elektroniske postjournaler. Her har en stor og viktig institusjon som sametinget syndet flere ganger.¹⁶

Hamar og Kongsvinger kommuner fikk i 2004 pålegg fra datatilsynet. Hamar hadde publisert saksdokumenter med opplysninger om navngitte personers vanskelige økonomiske situasjon og arbeidskontrakter som inneholdt personopplysninger, mens Kongsvinger hadde publisert stillingssøknader med vedlegg som inneholdt flere personopplysninger, blant annet fødselsnummer, helseopplysninger og opplysninger om etnisk bakgrunn.¹⁷ Begge kommunene ble pålagt å fjerne denne informasjonen.

Innsyn på nett stiller store krav til arkivpersonalet. De kommunene som offentliggjør informasjonen direkte på nett har her en større risiko enn de som leverer ut dokumenter etter henvendelse. Her har arkivpersonalet muligheten til å tenke seg om to ganger, samtidig som skaden tross alt blir begrenset ved at et mindre antall personer vil få innsyn. Samtidig er det ikke tvil om at mulighetene til innsyn er større der man har direkte adgang til informasjonen. Det er heller ikke tvil om at en grunnleggende demokratisk holdning bør være at kommunene tilrettelegger for innsyn der dette er mulig.

Vi må imidlertid være klar over problemene denne offentligheten fører med seg. Publisering på internett medfører muligheter som man i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg.

¹⁴ NOU 2003:30

¹⁵ http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostafjells/vestfold/5044153.html

¹⁶ http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/finnmark/5470693.html

¹⁷ Brev fra Datatilsynet til kommunene i oktober og november 2004, offentliggjort på datatilsynets hjemmeside.

Uforsiktig offentlighet

Innhenting, systematisering og analyse av informasjon er en av de viktigste aktivitetene i de fleste aktive terrornettverk. Beslaglagte dokumenter fra al-Qaida gir vestlig etterretning et bilde av en organisasjon som samler inn så mye informasjon som mulig om fienden. En av organisasjonens hovedmetoder er å benytte åpne kilder. Høye krav stilles til informasjonens integritet. Informasjonen må være oppdatert, pålitelig og bekreftet.¹⁸ Hvor finner man slik pålitelig og oppdatert informasjon? Her vil utvilsomt offentlig informasjon stå i en særstilling, selv om andre typer informasjon også vil være potensielt nyttig.

På en nettside som skal være drevet av al-Qaida ble besøkende bedt om å bidra til å skaffe informasjon om økonomiske og militære mål i USA. Spesiell interesse ble, blant mange åpenbare militære mål, viet rørledninger, boligområder og rekreasjonssentre for militært personell. Trusselen fra al-Qaida og andre terrorister kan selvsagt gjøre oss redde og føre til at vi går for langt i hemmeligholdelse.

Amerikanske virksomheter har blitt atskillig mer sikkerhetsbevisste etter 11. september 2001. Andelen av sikkerhetsgraderte dokumenter har skutt i været i USA. Samtidig har amerikanske offentlige virksomheter blitt mer restriktive med å spre ugradert informasjon i biblioteker, arkiver, på nettsider og i offentlige databaser. Av mange har dette blitt sett på som en svekking av demokratiet.

I Norge er det sjelden at sikkerhetsmyndigheten har grepet direkte inn i tilgang til offentlig informasjon. Ett unntak er imidlertid gassbehandlingsanlegget på Melkøya. Dette er den største industriutbyggingen noen gang i Nord-Norge. Naturgassen herifra vil for en stor del eksporteres til det stadig økende gassmarkedet i USA. Totalt skal 2.4 milliarder kubikkmeter nedkjølt flytende gass årlig skipes til den amerikanske østkysten.

For ikke lenge siden lå en detaljert tegning av anlegget på en nettside. Tegningen viste viktige detaljer om ulike nøkkelområder på anlegget. Man kunne for eksempel av tegningen finne ut hvor gassrørene gikk inn i anlegget, man kunne finne gassrørenes dimensjoner, hvor anleggets kontrollsenter var plassert og likedan hvor strømaggregat og kjemiske lagre var plassert. Tegningen ville åpenbart være et viktig hjelpemiddel for eventuelle sabotører eller terrorister og er selvfølgelig blitt fjernet.¹⁹

I forhold til kommunene har de nasjonale sikkerhetsmyndighetene spesielt påpekt farer i forbindelse med datasystem for kart med tilhørende egenskapsinformasjon (GIS) og det nasjonale samarbeidet for å gjøre areal-, ressurs- og planinformasjon lettere tilgjengelig både i kommuner og fylkeskommuner (AREALIS nå videreført i Norge Digitalt).²⁰ I en veiledning utarbeidet på grunnlag av pilotprosjektet "Samfunnssikkerhet i GIS, Vestlandet" i kommunene Stavanger, Os og Stryn heter det at "dataeierne må ha en bevissthet rundt faren for misbruk av informasjonen. For hvert datasett må det gjøres vurderinger av faren for kriminelle handlinger hvis opplysningene kommer i gale hender, veid opp mot viktigheten av at opplysningene gjøres kjent for allmennheten."²¹ Eksempel

¹⁸ Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Temaheftet 1/2005 "Internett og informasjonssikkerhet". s. 12

¹⁹ Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Temaheftet 1/2005 "Internett og informasjonssikkerhet". s. 15

²⁰ Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Temaheftet 1/2005 "Internett og informasjonssikkerhet". s. 16

²¹ GIS i samfunnssikkerhet og arealplanlegging, Vestlandsprosjektet. Veileder s. 33

på en opplysning som gjennom slike prosjekter kan komme på gale hender er kart over oppbevaring av farlige stoffer eller kart over sårbar infrastruktur.

Alle som utaler seg i forbindelse med spørsmål om sikkerhetsvurderinger av informasjon på nettet understreker betydningen av interne rutiner i kommunene. Her vil arkivplanen kunne være et nyttig hjelpemiddel, likevel kommer man ikke unna behovet for kunnskap om lover som offentlighetsloven og sikkerhetsloven med forskrifter. For arkivleder er dette spesielt viktig. Som vi har sett er det ikke bare forholdet til personopplysninger som avgjør hva som kan legges ut på nettet.

For lite offentlighet

I 2003 henvendte journalister og redaktører fra to aviser seg til Telemark kommunerevisjon IKS og ba dem om å undersøke om Skien kommune fulgte gjeldende lover og regler når det gjaldt offentlighet i forvaltningen. I prosjektrapporten²² blir viktigheten av god journalføring spesielt understreket. Det ble påvist at journalført korrespondanse ikke var kommet med i den offentlige journalen, det ble funnet at både elektronisk post og andre dokumenter ble holdt utenfor saksbehandlersystemet. Skolene brukte ikke saksbehandlersystemet og deres post ble derfor ikke registrert i postjournalen. Det ble også avslørt at de ansattes kjennskap til og kompetanse på offentlighetsloven ikke var god nok. I sin konklusjon påviste kommunerevisjonen at Skien kommune brøt regelverket for dokumentoffentlighet, men rapporten konkluderer likevel med at Skien kommune ikke kommer dårligere ut enn andre kommuner som revisjonen sammenlignet dem med.

I en slik undersøkelse er det sannsynlig at mange kommuner ville komme til kort. At skoler og ytre etater ikke finnes i postlister og postjournaler hører nok heller til det alminnelige enn til unntakene. Likevel burde ett minimumskrav til offentlige journaler på nett være at publikum rent faktisk ble opplyst om hvilke virksomheter som ikke omfattes av postlista og hvordan man kan gå frem for å få innsyn i disse dokumentene.

Når det gjelder e-post så er det utvilsomt et område hvor det syndes mye i forhold til kravet om offentlighet. I arkivforskriften finnes det ikke særlig rom for tvil. I § 2-6 påpekes det at et offentlig organ plikter å journalføre alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven §§ 2 og 3 må regnes som saksdokumenter for organet. Det er også verdt å påpeke at selv dokumenter som ikke er underlagt journalføringsplikt er å anse som arkivdokumenter, men det er selvsagt vanskelig å kreve innsyn i dokumenter man rent faktisk ikke aner om eksistensen av.

I en artikkel av Tor Breivik fra Riksarkivet som peker på problemet med manglende journalføring av e-post legges ansvaret på ledelsen; "ledelse som ikke tar det på alvor, vil måtte regne med at det før eller siden dukker opp saker som kan bli nokså vanskelig å håndtere og forklare."²³ Ansvar legges også på saksbehandler hvor det vises til at det må ansees som tjenesteforsømmelse å ikke sørge for at dokumenter som man mottar i egenskap av saksbehandler blir registrert som saksdokumenter.

²² Telemark kommunerevisjon IKS, Offentlighet i Skien kommune, Forvaltningsrapport nr: 706009, 2004

²³ Breivik, Tor: *Journalføring av e-post* i *Arkivråd* 1/06. s. 15

Til slutt viser Breivik til at også de som sender e-post til offentlige organer har mulighet til å påvirke. Dersom avsender mener at dette er et viktig saksdokument bør e-posten i følge Breivik ikke sendes til en enkeltperson, selv om man vet at vedkommende er saksbehandler i den aktuelle saken – den bør sendes til organet.

Datatilsynet kan tilføre en annen dimensjon til problemet knyttet til saksbehandling og e-post. Flere av sakene datatilsynet har behandlet vedrørende at arbeidsgivere urettmessig har studert ansattes e-post har sitt opphav i misstanke om at saksdokumenter på e-post ikke har blitt videreformidlet.²⁴ Innføring av gode rutiner for arkivering av e-post vil medføre at behovet for innsyn i ansattes e-post vil bli mindre.

Datatilsynet hevder at e-post er å anse som en mellomform mellom skriftlig og muntlig kommunikasjon og viser til at adgang til å arkivere og gjøre opptak av telefonsamtaler er begrenset av regler i straffeloven. I tillegg vil straffelovens forbud mot å åpne private brev også legge begrensninger på adgangen til innsyn i ansattes e-post også for ledelsen. Kort sagt synes det som viktig å ta opp en diskusjon omkring bruk av e-post i kommunen, komme frem til en god måte å behandle problemet på og få dette nedfestet både i instruks og i kommunens arkivplan.

Et konkret eksempel på problemer knyttet til manglende journalføring av e-post kan være da Oslo kommune henvendte seg til publikum og ønsket forslag og kommentarer i forbindelse med Oslos budsjett for 2002. Oslo kommune journalførte ikke denne e-posten. Dette førte til en klage på at kommunen på forhånd kunne bestemme at all e-post fra publikum vedrørende innspill til budsjettet i 2002 skulle kunne undras journalføring. Klager påpekte at ved å ikke journalføre dokumenter ble publikum i praksis uten mulighet til innsyn.

Fylkesmannen som er klageinstans etter offentlighetslovens § 9. 3. behandlet saken. Oslo kommune hevdet at dette ikke var arkivverdige dokumenter etter arkivforskriftens § 3-19 og § 2-6. de hevdet at invitasjonen til å bruke e-post var på linje med uformelle muntlige henvendelser som vanligvis ville komme over telefon og som i følge kommunen hadde en "lettere" karakter enn ordinære saksdokumenter i en sak.

Klager hevdet på sin side at e-post er som alle andre saksdokumenter og at disse ytringene i utgangspunktet ikke hadde privat karakter. Det var grunn til å anta at disse ytringene belyste spørsmål som var relevant for budsjettet. Ved ikke å journalføre e-postene ble disse unndratt offentligheten. Hovedprinsippet om offentlighet i forvaltningen ble dermed tilsidesatt uten at det var klar hjemmel for et slikt unntak etter offentlighetsloven.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus la i sin avgjørelse til grunn blant annet at spørsmålet om e-post er saksdokument eller ikke måtte bero på en konkret tolkning av hver enkelt e-post. I prinsippet er det den samme vurderingen som må gjøres for e-post som for annen post. Klagen førte frem på bakgrunn av at kommunen ikke hadde hjemmel for å unnlate journalføring av all innkommet e-post etter en generell forhåndsvurdering.²⁵

²⁴ Flesland, Astrid: *Manglende rutiner for arkivering av virksomhetsrelatert e-post – en trussel mot personvernet* i *Arkivråd* 1/06. s. 16

²⁵ Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Oslo Kommune, 02/00810-CRB Arkiv 322.1

Når det gjelder deler av kommunens korrespondanse som ikke inngår i postjournalen er også dette et alvorlig problem. I de fleste kommunene finnes det forholdsvis mye av denne typen korrespondanse. Som tidligere nevnt inneholder ingen av de offentlige postlistene vi har gjennomgått opplysninger om at deler av kommunen ikke inngår i denne ordningen. Det er derfor grunn til å anta at folk forventer at listene er komplette. Vi er nå inne i en periode hvor den teknologiske utviklingen i kommunene går fort, det er derfor svært viktig at ikke skoler og ytre etater blir liggende etter i denne utviklingen. I mange tilfeller skrives postjournaler i ytre etater fortsatt for hånd og i noen tilfeller oppdager vi fortsatt at det ikke føres postjournal.

I februar 2006 skrev en engasjert og dypt skuffet kulturskolerektor fra en kommune i Gudbrandsdalen et brev til kunnskapsministeren hvor han klagde på lokalpolitikernes økonomiske disposisjoner som i dette tilfellet slo ytterst uheldig ut for kulturskolen. Dette brevet medførte en del lokal uro og representerte et klart brudd på lokale rutiner. Jeg skal selvfølgelig ikke her begi meg inn på lokal kulturpolitikk i for meg ukjente kommuner, det som imidlertid overrasket meg ved saken var at et moment som ble dratt frem av kommunen i lokalavisa var at brevet burde vært journalført.²⁶ Jeg gikk til kommunens offentlige postliste, som for øvrig var av kalendertypen og hadde en glimrende mulighet for fritekstsøk i titler. I løpet av den tiden jeg hadde til disposisjon klarte jeg ikke å finne utgående brev fra kulturskolen eller andre skoler. Her tydet det altså på at det var brevets "viktighet" som tilsa at det burde journalføres nær sagt i motsetning til andre utgående brev fra kulturskolen eller andre skoler.

Det er selvfølgelig godt mulig at denne kulturskolen i likhet med andre ytre etater vanligvis journalfører post på en forbilledlig måte, men ikke gjør dette i kommunens felles postjournal. Som sagt finnes det fortsatt mange som fører postjournaler manuelt. Problemet er imidlertid at de som går igjennom kommunens postlister på nettet forventer at alle brev fra og til kommunen skal være der. Tekniske og informasjonsmessige revolusjoner kan ikke gjennomføres med museskritt. Vi er nødt til å gi publikum pålitelig og holdbar informasjon.

Offentlighet og personvern

Det går en grense for hva som er offentlig. Denne grensen bestemmes som vi har sett av mange forhold, ett forhold som er svært viktig er selvfølgelig grensen mellom det offentlige og det private.

Det har, spesielt fra Datatilsynets side, vært mye fokus mot muligheten for å bygge "personprofiler" gjennom opplysninger i postjournaler. Datatilsynet tenker seg at dette kan gjøres gjennom kobling av opplysninger knyttet til enkeltpersoner. Dersom journalene inneholder full adgang til å søke på navn vil man kunne følge en person kontakt med det offentlige gjennom en årrekke. Dette kan gi grunnlag for å si noe om personers aktiviteter, preferanser og behov. Personprofiler kan brukes i forbindelse med selektiv markedsføring, til politiske eller religiøse vervekampanjer eller som grunnlagsmateriale i forbindelse med risikovurdering for forsikringsselskap. For å løse dette problemet har datatilsynet tenkt seg at postjournalene skal være offentlig tilgjengelig i kortere perioder, f. eks 12 måneder.

Datatilsynets syn har her blitt imøtegått av forskeren Lars Risan fra Senter for teknologi, innovasjon og kultur ved Universitetet i Oslo som på basis av empirisk forskning hevder

²⁶ <http://www.magentanews.com/cache.asp?n=1137718>

at elektroniske postjournaler ikke er egnet til å bygge personprofiler på noen systematisk måte.²⁷ Risan trekker frem frykten for det han beskriver som "nabotitting" som større og mer velbegrunnet. Likevel fremhever han at offentliggjøring av skattelister er langt mer betenkelig i forhold til personvernet.

Risan hevder at – "det er "gøy" å sjekke naboens inntekt og skatt på Internett fordi man alltid vil finne noe og fordi det man finner er umiddelbart forståelig. Derved sprer ryktet om denne søkemuligheten seg. Ryktet om EPJs²⁸ potensial for sladder vil falle til jorden som en død fugl fordi bare to av hundre vil finne noe som helst om naboen, og i de fleste tilfellene vil også de funnene være kjedelige og trivielle".²⁹ Risan påstår at frykten for bygging av personprofiler er en variant av frykten for overvåkingssamfunnet. En frykt for at man som enkeltperson skal bli sett av et stort maskinelt kontrollapparat. Han konkluderer imidlertid med at elektroniske postjournaler "gjør det mye lettere for folk flest å se staten enn for staten eller andre aktører å se folk flest".³⁰

Det er grunn til å nevne at Risan sin forskning baserer seg på elektroniske postjournaler i Staten. Selv forsøkte jeg å finne venner og bekjente i de kommunene jeg kjenner best, jeg forsøkte også på fritekstsøk i kommuner hvor det var mulig, resultatet var stadig økende grad av personlig kjedsomhet. Selv om mine undersøkelser en ettermiddag ikke på noen måte skal pretendere å være vitenskaplige er jeg tilbøyelig til å gi Risan rett. Her var ikke mye spennende å finne, ikke engang på vanlige navn som Hans Hansen eller Jan Johansen. Likevel er det viktig å være oppmerksomme på muligheter som så å si ligger i systemet og å være åpne for at ny teknologi kan missbrukes på måter vi ikke hadde tenkt oss.

Tromsø sin postjournal har i den senere tid vært full av klager på boligbeskatning. Her ville en entreprenør lett kunne skaffe seg en liste over prisbevisste boligeiere, ved å samkjøre navnene fra postlista med telefonkatalogen ville han ha skapt et personregister som muligens ville kunne ha en viss kommersiell verdi. En slik liste ville imidlertid ikke være personprofiler, det ville rett og slett være en liste over mennesker som har klaget på boligbeskatningen.

Tåler alle ytringer offentlighetens lys?

Med rette har det vært stilt spørsmål om det finnes tilfeller der folk som tar kontakt med det offentlige burde beskyttes mot seg selv.³¹ Enkelte brev og ikke minst e-poster er av en slik karakter at de knapt tåler dagens lys. Folk med dårlig selvbeherskelse, lite gangsyn og stort inntak av rusmidler henvender seg til kommunene. Det gjør også personer i psykose og ubalanse.

Her er det grunn til å vise stor varsomhet med å offentliggjøre informasjon. Her kan blant annet taushetsplikten komme inn slik den er utformet i forvaltningslovens § 13. Det er

²⁷ Risan, Lars: *Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – Statlige manøvrer mellom åpenhet og personvern*. I *Arbeidsnotat nr. 33/2004*. Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. s. 86 f

²⁸ Elektronisk postjournal

²⁹ Risan, Lars: *Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – Statlige manøvrer mellom åpenhet og personvern*. I *Arbeidsnotat nr. 33/2004*. Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. s. 87

³⁰ Ibid s. 88

³¹ Gjelstein, Karin: foredraget *Praktiske og etiske problemstillinger ved Det første norske arkivmøte, Stavanger 12.-14. mai 2003*, publisert på www.arkivrad.no

imidlertid viktig å understreke at taushetsplikten ikke må missbrukes til å unnta for mye fra offentligheten.

Om frykt for offentlighet

Et annet moment som også er av betydning er frykten for offentlighet. Vil terskelen bli høyere for å henvende seg til kommunen dess større graden av offentlighet er? Det er et reelt problem at noen kan unnlate å ta kontakt med kommunene på bakgrunn av frykt for offentlighet.

Som tidligere nevnt gjelder taushetsplikten i forvaltningsloven. Man skal ikke videreføre opplysninger om noens personlige forhold. Dette dreier seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Her må man legge vekt på om opplysningene kan skade eller utlevere en person. Er opplysningene gitt i noe som minner om et betroelsesforhold? Kan utlevering av opplysningene skade tillitsforholdet til kommunen? Opplysninger om psykisk og fysisk helse, karakter og følelsesliv, samt visse opplysninger om arbeidsforhold og familieforhold vil komme inn under taushetsplikten.³²

Et problem er selvfølgelig at terskelen for å skrive mer uformelle e-poster til kommunene vil bli høyere dersom disse blir publisert elektronisk. Her kan man se for seg både at offentlighet vil kunne ha en oppdragende effekt og at antallet henvendelse vil kunne gå noe ned. På den andre side åpner større offentlighet kombinert med ny kommunikasjonsteknologi for en rekke nye muligheter. Ny teknologi kan og bør brukes til å gi innbyggerne større innflytelse.

Offentlighet er et krav

Det offentlige kjennetegnes nettopp ved at det er offentlig, det er det private og retten til privatliv vi skal skjerme om. Kommunene har gjort store fremskritt i forhold til offentlighet i de senere årene. Disse fremskrittene har delvis kommet som en indre prosess i kommunene, og delvis har den kommet som ytre press fra krefter i samfunnet som har krevd større mulighet til innsyn og større åpenhet.

Kommunene har tatt mange skritt i riktig retning. Det er mange ting som kan og bør rettes på, men i det store og hele er det grunn til å være stolt over utviklingen. Samfunnet vi lever i er beskrevet både som rettighetssamfunnet og kunnskapssamfunnet, begge beskrivelsene peker på noe sentralt i vårt samfunn; tilgangen til informasjon er blitt viktigere enn noen gang. I dag har vi ikke lenger et ydmykt forhold til informasjon, vi forutsetter at den finnes og vi forutsetter at den er lett tilgjengelig. Dette gjør det daglige arbeidet i arkivdanningen viktigere enn noen gang.

³² NOU 2003:30 kap 18.3.1