



|                     |                |
|---------------------|----------------|
| JUSTISDEPARTEMENTET |                |
| 07 NOV 2007         |                |
| SAKSNR.:            | 200705911      |
| AVD/KONT/BEH:       | LOV / EO / MHG |
| DOK.NR. 116         | ARKIVKODE:     |

Justis- og politidepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo  
Att. Lovavdelingen

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**07/11127 ORG-AR-EEH**  
Arkivkode:  
**000**

Dato:  
**30.10.2007**

## Høring - Forskrift til den nye offentleglova

Vi viser til høringsbrev datert 4.9.2007. Direktoratet for naturforvaltning (heretter kalt DN) har følgende kommentarer til høringsnotat og utkast til Forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentlegforskrifta):

### Til "Kap 3.2 – Unntak frå retten til kopi" jf. §§ 5 og 7

Dette gjelder unntak fra rett til elektronisk kopi og tilgjengeliggjøring på Internett når tredjepart har immaterielle rettigheter til materialet. Vi stiller oss en del spørsmål rundt håndteringen og hensikten. Dersom det etterspørres kopi av dokument som er unntatt fra offentlighet med hjemmel i en av unntaksparagrafene i Offentleglova, vil det pr definisjon ikke bli gitt kopi verken på papir eller elektronisk. Spørsmålet er altså hvordan man håndterer unntaket når dokument *ikke* er unntatt på denne måten.

Dokument som mottas og journalføres *uten unntakshjemmel*, er det å regne som offentlige saksdokument for organet. Forvaltningsorgan som har fullelektroniske arkiv (slik som DN) vil digitalisere alle dokument som ikke mottas elektronisk. Papirversjonen av dokumenter oppbevares i kort tid og makuleres. Ved innsynskrav vil den som ber om innsyn få tilsendt dokumentene elektronisk. Denne praksisen har foregått i lengre tid i DN, og har vært et vellykket ledd i vår effektiviseringsprosess. I følge § 5 skal det gis ut papirkopi i visse tilfeller, men forvaltningen opererer ikke papirbasert lenger. I DN har vi ikke hatt papirarkiv på 5-6 år.

Unntaket i § 5 er ment å skulle forhindre at dokument utnyttes kommersielt. Dersom noen har slikt misbruk i tankene, er det utrolig enkelt å digitalisere tekst fra papir. Alt som kreves er en skanner. OCR-program finner man på gratis på Internett og som hylleware. Vi antar at den slags kontorverktøy blir "allmannsøie" i framtiden – mange har kopi/skannere til hjemmebruk allerede i dag. Vi tror ikke at § 5 vil gi noen reell beskyttelse av immaterielle rettigheter hos tredjeperson.

Dersom §§ 5 og 7 blir slik som foreslått, har vi en del praktiske spørsmål rundt håndteringen:

- Hvordan skal forvaltningsorgan være sikre på om noen har immaterielle rettigheter til dokumentasjon som mottas?
- Finnes det en standardisert merking for dette som man kan forholde seg til?

- Forutsatt man innfører tilgjengeliggjøring av dokument fra journal på Internett; Hvordan skal man merke journalposter som inneholder slike dokument på en måte som sikrer at de ikke offentliggjøres sammen med øvrige offentlige dokumenter i journalen?
- Hva slags tilleggsinformasjon må eventuelt inn i Arkivforskriftens § 2-7 om journalpostopplysninger?
- Dersom tredjeperson har gitt tillatelse til publisering; hva slags tilleggsinformasjon må følge journalposten om retts- og lisenshaver? (Jf. Ot.prp. 102 kap 11.2 side 78)
- Hva skjer dersom man feilaktig gir elektronisk kopi av et dokument som andre har immaterielle rettigheter til? Er det å regne som brudd på Åndsverksloven? (Jf. Ot.prp. 102 til § 7 side 125). I Offentleglova § 34 står det ”3. I lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. skal § 27 første ledd lyde: Vern etter denne lov er ikke til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentliglova eller annen lovgivning.”

### **Til ”Kap 3.3 – Tilgjengeleggjøring av journalar på Internett” jf § 6**

Det blir plikt til å offentliggjøre journalen på Internett for departement, direktorat og andre statlige etater. Tjenesten kalles OEP (Offentlig elektronisk postjournal). Vi mener atplikten med fordel kan utvides til å gjelde alle offentlige etater av en viss størrelse. De fleste kommuner har allerede journal (postlister) på nett, og da kan journalen like gjerne nås fra et likt/felles brukergrensesnitt og komme i ”ordnede former”.

#### *Om søkefunksjonalitet:*

Tjenesten (OEP) må være enkel å finne på Internett. Sett fra DNs behov og hensynet til en gjennomsliktig forvaltning, finner vi det langt mer tilfredsstillende om eksterne søkemotorer gir direkte treff på innholdet i journalen uten å gå veien om portalen. En ”omvei” via portalen vil dessuten være lite brukervennlig og irriterende for brukerne. Begrensningene i søkefunksjoner og det foreslåtte innholdet i en slik journal vil sannsynligvis gjøre den lite attraktiv som inngangsportale til direktoratets fagområder, men dersom flere informasjonselementer blir søkbare kan situasjonen bedres. For eksempel kan journalen (med dokumenter) bli mer attraktiv dersom man også kan søke på emneord. Jf. også under § 14 nedenfor.

I høringsnotatet ber man om innspill på avgrensninger i søkefunksjoner (som søkesperre på personnavn), jf. problemstillingen rundt personprofiler. Vår offentlige journal som har vært tilgjengelig på Internett i flere år, ligger åpen for søk via ordinære søkemotorer. Søk på personnavn vil gi tilslag. Dette har ikke vært problematisert av brukerne. Det har imidlertid vært en aha-opplevelse for noen brukere at deres skriftlige innspill til forvaltningen i høringssaker faktisk er offentlige dokument. Dette mener vi må være en positiv ringvirkning.

Dersom det innføres søkesperre på personnavn, har vi en del praktiske spørsmål:

- Hvordan skal man skille mellom personnavn og andre navn (som firma, enhet, kontor eller adresseliste), slik at søk kan differensieres?
- Journalen inneholder kun felt for avsender/mottaker, og her skilles det ikke på ”type” avsender/mottaker. Vi antar at det allerede på journalføringstidspunktet må merkes (tagges) hva som skal unntas fra søk?
- Hva med personnavn i innholdsfeltet på journalen?

Pr i dag blir personnavn skjernet når det er nødvendig etter lov og forskrift, og vi synes denne løsningen fungerer godt.

*Bruk av tidsbegrensning:*

DN har benyttet tidsbegrensning på den åpne journalen. Journalen ligger tilgjengelig for publikum relativt kort tid. Vi kan ikke se at høringsnotatet nevner tidsbegrensning på journalen, og vi finner ikke at forskriften gir retningslinjer for dette.

- Hvor lenge skal den elektroniske journalen (og eventuelt dokumentene) være tilgjengelig på Internett?
- Kan begrensning på tid være en metode å gjøre det vanskeligere å skape personprofiler?
- Bør man gjøre forskjell på publikum og media mht tidsbegrensning?

**”Kap 3.4 Tilgjengeleggering av dokument på Internett” jf § 7**

Det uttales i høringsnotatet at ”det skal være mulig for brukere å gå direkte fra journalen til dokumenter det ønskes innsyn i, når disse er ”klart offentlige”, som for eksempel høringssaker”. Vi håper dette arbeidet får høy prioritet. DN har hatt offentlig journal til publikum i flere år. Vi har arbeidet med en løsning for innsyn direkte fra journal. Vi har erfart at det er utfordrende – det krever kompetanse og modenhet internt, vanntette og praktiske systemløsninger og høyt sikkerhets- og kontrollnivå. Vi har i to år funnet vår løsning for umoden, og håper OEP-prosjektet får den nødvendige prioritet som gjør det praktisk mulig publisere offentlige dokument fortløpende via journalen.

En journalpost inneholder ofte mer enn ett dokument. En løsning for tilgjengeliggjøring av dokument direkte fra journal, må kunne publisere både hoveddokument og opptil flere vedlegg. Det må kunne være slik at hoveddokument og vedlegg får ulik behandling, for eksempel at hoveddokumentet er offentlig/publiseres, mens ett av vedleggene er unntatt fra offentlighet/publiseres ikke.

- Hva slags informasjon (metadata) skal følge et vedlegg som tilgjengeliggjøres fra offentlig journal?

**Til ”Kap 4 regler om unntak fra innsynsretten” og ”Kap 4.1 presisering av høvet til å gjøre unntak for organinterne dokument”**

Store kommuner, fylkeskommuner og en del statlige organ vil ikke lenger kunne operere som de var ett organ i offentleglovas forstand. Vi ser at dette vil føre til behov for endringer i journaldatasystemer og rutiner. For eksempel må kommuner som tidligere opererte som ett organ kunne registrere inn- og utgående dokumenter til og fra ”seg selv” i ett og samme system, alternativt må tidligere felles databaser splittes opp.

Direktoratet for naturforvaltning med Statens naturoppsyn som en ”avdeling” er å oppfatte som *ett* organ etter forskriften. Dette understøttes i Ot.prp 102 (til § 14 side 130 og Kap 6.1.2 side 46), som sier ”Et vanlig, frittstående direktorat regnes som et organ for seg”. Statens naturoppsyn framstår imidlertid med egen direktør, egen logo og opererer på mange måter som en selvstendig enhet med flere lokalkontor. Ot.prp 102 sier at ”Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad framstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett organ.” og at ”En viss tvil kan oppstå når det gjelder sentrale organer med tilknyttede lokale enheter”. Inntil noe annet er spesifikt uttalt, vil Direktoratet for naturforvaltning og Statens naturoppsyn opptre som ett organ i offentleglovas forstand.

**Til "Kap 6 og 6.2 Endring i arkivforskrifta – journalføring av visse organinterne dokument" jf "§ 8**

Det innføres i følge forskriften journalføringsplikt på enkelte viktige organinterne dokument. Vi har ikke noe å tilføye til forslaget.

Det bør framgå enda tydeligere under § 8 at dette er *unntak fra unntakene* i § 14.

Det bør framkomme tydelig i forskriften at hjemmel for å unnta fra innsyn *ikke* er ensbetydende med hjemmel for å unnta fra journalføring. Vi er over tid gjort kjent med at det i enkelte mindre organ er gjort en slik feilaktig vurdering. Det kommer kanskje fram i forbindelse med Offentleglova § 27 og tidligere unntaksregler som er drøftet i Kap 4.2, men bør rolig presiseres tydeligere i den endelige forskriften.

**Til "§ 14 nr 12 – Forskrift av 11. desember 1998 nr 1193 om offentlege arkiv § 2-7"**

- I Arkivforskriften § 2-7 (og NOARK) må det stilles krav til registrering av kontaktperson for hver sak, slik at det blir mulig å ta ut slik informasjon til den offentlige journalen. Dette betyr en tilføyelse i § 2-7 etter punktene a) – e).
- Dersom det skal være "søkesperre" på personnavn, men ikke på andre navn (etater, firma etc.) i offentlig journal, må journalen "vite" hva som er et personnavn. Dette kan for eksempel være en "tag" (informasjonsbit) til avsender-/mottakerfeltet. Dette betyr eventuelt en tilføyelse i § 2-7 etter punktene a) – e).
- Dersom det ved tilgjengeliggjøring av journaler *med dokument* på Internett skal finnes informasjon om retts- og lisenshaver på materiale som tredjeperson har immaterielle rettigheter til, må denne informasjonen på en eller annen måte også inngå i journalen, slik som ovenfor.
- Dersom det ved tilgjengeliggjøring av journaler med dokument på Internett skal følge med vedlegg, må det sannsynligvis også følge med informasjon om det enkelte vedleggsdokumentet. Dokumentinformasjon må i så fall inngå som krav til innhold i journalen, slik som nevnt ovenfor.
- Dersom man ønsker at journalen skal være mer attraktiv/søkbar, kan det være aktuelt å ta med emneord eller lignende til OEP. Emneord må i så fall inngå som krav til innhold i journalen, slik som nevnt ovenfor.

**Til "Kap 7 Økonomiske og administrative konsekvensar"**

Det uttales i Kap 3.3 at det er sannsynlig at tjenesten (OEP) vil føre til flere innsynskrav. Slik vi oppfatter den nye loven og forskriften, vil dette ikke bare føre til flere innsynskrav, men også til tyngre behandling med større grad av sladding og "tilpasning" av dokumenter for innsyn. I tillegg kommer mer og bedre kontroll med den offentlige journalen før den legges ut på Internett. Kombinasjonen av flere innsynskrav, tyngre behandling og mer kontroll vil føre til behov for flere ressurser og økt kompetanse. Forvaltningsorgan som ønsker å gjøre dokumentinnholdet tilgjengelig fra journalen på Internett må regne med enda flere kontroll- og sikkerhetsrutiner. Dette vil bli ressurskrevende for forvaltningen, og det er ikke sikkert at dette uten videre kan dekkes innenfor gjeldende budsjetter.

Med hilsen  
  
 Gisle Skøgmole.f.  
 Direktør Organisasjonsavdelingen

  
 Elin E. Harder