

Arbeidsnotat nr. 33/2004

Prøveprosjektet Elektronisk postjournal

– Statlige manøvrer mellom åpenhet og personvern

Lars Risan

Senter for teknologi , innovasjon og kultur

Universitetet i Oslo

Postboks 1108 Blindern

N-0317 Oslo

E-post: lars.risan@tik.uio.no

8. desember 2004

Senter for teknologi , innovasjon og kultur
Universitetet i Oslo

Postboks 1108 Blindern
N-0317 Oslo

Besøksadresse:
Forskningsparken plan 5
Gaustadalleen 21
0349 Oslo

Tel: +47 22 84 06 00
Faks: +47 22 84 06 01
<http://www.tik.uio.no/>
E-post: info@tik.uio.no

ISSN: 1501- 8040
ISBN: 82-7986-078-9

(C) Copyright Lars Risan. Noen rettigheter reservert.

Innhold

Figurer	5
Sammendrag	6
Forord	9
1 Introduksjon	12
1.1 Overvåknings- og informasjonssamfunnet	12
1.2 Prøveprosjektet Elektronisk postjournal (EPJ)	16
1.3 Metodisk utgangspunkt: Bruk og brukere	18
2 Sakens gang	22
2.1 Prøveprosjektet EPJ etableres	23
2.1.1 1994-evalueringen	23
2.1.2 1997-evalueringen	24
2.2 Mot en permanent EPJ-tjeneste	24
2.2.1 1999-utredningen (Konsekvensutredningen)	24
2.2.2 Etter 1999-utredningen	25
2.2.3 «Rabaldermøtet»	29
2.2.4 2003-rapporten	32
2.3 Oppsummering	34
3 Etablerte sannheter	37
3.1 Bred, allmenn tilgang til EPJ	39
3.2 Usøkbare personnavn etter 12 måneder	41
3.3 Behovet for arbeidsro	44
3.4 Forestilte og virkelige sluttbrukere	50
4 Empiriske undersøkelser	52
4.1 Journalistintervjuer	52
4.1.1 Noen typiske bruksmåter	53

4.1.2	Søk på personnavn	55
4.1.3	Oppsummering av presseintervjuer	56
4.2	Helsetilsynet og deres tilsynssaker	57
4.2.1	Telemarksaken	58
4.2.2	Systematiske lister av tilsynssaker	60
4.3	Et forsøk på å «bygge personprofiler»	64
4.3.1	Mye data: mellom kaos og mening	74
4.3.2	Generelle versus domenespesifikke søk	77
4.3.3	Stortinget, spørretimer og interpellasjoner	79
4.4	Oppsummering	80
4.4.1	Problemer som har forsvunnet	81
4.4.2	Problemer som har oppstått	81
4.4.3	... og noen løsninger	82
5	Konklusjoner	84
5.1	Nye stillheter og nye identiteter	84
5.2	Frykten og tilliten	86
5.3	Empiri og moral	89
5.4	Systemisk blindhet	89
	Referanser	93

Figurer

1	Søkesiden til Elektronisk postjournal	11
1.1	Post i Elektronisk postjournal	17
4.1	Tidsrom for statlige virksomheters deltakelse i EPJ	67
4.2	Navnesøk i Elektronisk postjournal	69
4.3	Ambassaden i London	78

Sammendrag

Det statlige prøveprosjektet Elektronisk postjournal, forkortet «EPJ», ble startet i 1994. Prosjektet gir medieredaksjoner tilgang til mesteparten av den sentrale statsadministrasjonens postjournaler via en passordbelagt søkermotor på Internett. Prosjektet har vokst seg stort og er fortsatt et prøveprosjekt, selv om det nå inkluderer over to hundre nyhetsredaksjoner og mesteparten av den sentrale statsadministrasjonen som deltakere. Tidligere Arbeids- og administrasjonsminister Victor Normann har lovet at prøveprosjektet skal videreføres i en permanent løsning, og blant dem som har jobbet med prosjektet er det bred enighet om at denne løsningen bør gi *allmenn* tilgang til tjenesten. Denne rapporten presenterer og analyserer den foreløpige saksgangen i forbindelse med den ennå ikke avsluttede overgangen fra prøveprosjekt til permanent tjeneste.

EPJ-prosjektet er antakelig det siste tiårets viktigste enkelttiltak for å bedre offentlig tilgang til den norske statsadministrasjonen, og er i seg selv et eksempel på hvordan vi er på vei inn i det mye feirede «informasjonssamfunnet» såvel som det like fryktede «overvåkningssamfunnet». I tillegg gir saksgangen til EPJ-prosjektet et innblikk i hvordan disse generelle og ganske luftige «samfunnsformene» får konkret innhold ved at sentrale begreper som åpenhet og personvern forhandles fram og etableres.

Det metodiske utgangspunktet for rapporten er et fokus på hvordan framtidige *brukere* og framtidig *bruk* trekkes inn ved utformingen av nye datasystemer, og i dette prosjektet er det spesielt sluttbrukeres involvering som har blitt studert. Med dette utgangspunktet kommer rapporten fram til følgende konklusjoner:

- De viktigste bruksmåtene som har blitt tematisert i arbeidet med å utvikle Elektronisk postjournal til en permanent tjeneste, er den allment ønskede muligheten for å skape en åpen og tilgjengelig statsforvaltning, samt den like uønskede muligheten til å overvåke enkeltpersoners befatning med den sentrale statsadministrasjonen. Derav følger en klar konfliktlinje i arbeidet med å utvikle en ny EPJ-tjeneste. Noen – spesielt Datatilsynet – er bekymret for personvernet og vil legge begrensninger på søkemulighetene i EPJ. Andre – spesielt pressen – hevder at personvernproblemene er overdrevet, og dessuten at de foreslåtte midlene som skal sikre personvernet utgjør et alvorlig problem for åpenheten.

-
- Involvering av *faktiske* brukere eller *faktisk* bruk er nesten fraværende i ulike forsøk på å avklare konflikten mellom de som er bekymret for personvernet og de som ikke er det. De inflytelsesrike partene i utviklingen av en permanent EPJ-tjeneste argumenterer juridisk-fortolkende heller enn empirisk, på tross av at prøveprosjektet har gått over lang tid og har involvert svært mange brukere.
 - Rapporten presenterer en sosiologisk og empirisk undersøkelse av faktisk bruk av EPJ. Undersøkelsen har to konklusjoner:
 - Bekymringen for at EPJ utgjør en personverntrussel er empirisk ubegrunnet. EPJ utgjør ingen alvorlig personverntrussel.
 - Den prinsipielle og politiske diskusjonen omkring åpenhet versus personvern lar seg i stor grad avgjøre ved hjelp av empirisk forskning.
 - I den grad de foreliggende erfaringene fra undersøkelsen av EPJ-prosjektet lar seg generalisere til andre IT-prosjekter i Staten, så er konklusjonen klar: Empiriske studier av faktisk bruk kan være nyttige i forbindelse med utviklingen av nye IT-systemer, også der konfliktlinjene er moralske og juridiske. For en statsadministrasjon som er sterkt preget av juridisk og sosialøkonomisk ekspertise er dette en utfordring.
 - Denne rapporten viser at EPJ helt klart er et fantastisk nyttig verktøy for innblikk i statsforvaltningens arbeid. Likevel er det usikkert hvorvidt en permanent, allment tilgjengelig EPJ-tjeneste vil føre til mer *faktisk* åpenhet. Usikkerheten er knyttet til hvordan statsadministrasjonen vil møte den nye åpenheten. Noen journalister mener å se at antallet meningsløse brevtitler har økt de siste årene, noe som kan tyde på at snart 10 år med nye offentlighetsinitiativer (inklusive prøveprosjektet EPJ) har blitt møtt med en ny form for lukkethet. I verste fall kan vi tenke oss at allmen tilgang til EPJ fører til en ny type lukkethet som er så alvorlig at pressen taper mer enn det allmennheten vinner, slik at offentligheten som helhet taper mer enn den vinner på allmenn tilgang. Vurderinger av slike nye lukningseffekter er fraværende i saksgangen til den nye EPJ-tjenesten, og de er heller ikke empirisk undersøkt i denne rapporten. Rapporten presenterer imidlertid momenter som tyder på

at når brevtitler blir en del av statsadministrasjonens ansikt utad, så vil en ny EPJ-tjeneste ikke bare føre til *bedre* tilgang til statsadministrasjonens indre liv, den vil også føre til at dette «indre livet» endres og uttrykkes på nye måter.

Forord

En rekke personer har bidratt i arbeidet med denne rapporten. Studien av prøveprosjektet Elektronisk postjournal er et delprosjekt i EFFIN-prosjektet¹. EFFIN har blitt til gjennom SINTEFs initiativ og prosjektlederskap, i samarbeid med TIK-senteret, og er finansiert av Norges Forskningsråd over FIFOS-programmet. Våren 2003 ble Elektronisk postjournal valgt som case etter kontakt mellom SINTEF og Statskonsult, som på den tiden jobbet med en kravspesifikasjon for den nye tjenesten.

En rekke personer har lest hele eller deler av denne rapporten: Ingunn Moser, Brita Brenna, Turid Markussen, Stefanie Jenssen, Emily M. Weitzenböck, Eli Skogerbø, Vilde Schanke Sundet, Tanja Storsul, Tone Bratteteig, Tian Sørhaug, Trond Haug og Kari-Anne Ulfsnes. Takk til alle!

I arbeidet med å samle data om prøveprosjektet Elektronisk postjournal har en rekke personer stilt opp til intervjuer og samtaler. Disse er, fra pressen: Per Anders Johansen, Trond Sundnes, Alexander Øystå, Tarjei Leer-Salvesen og Torgny Hasås, samt Ina Lindahl fra Norsk Presseforbund; fra Datatilsynet: Knut Kaspersen; fra Helsetilsynet: Helge Høifødt, Jostein Vist, Per Helge Måseide og Ola Devold; fra Statskonsult: Heidi Høiskar, Egil Jacobsen og Bente Nordnes; fra AAD: Aslaug Bendiksen, og fra Justisdepartementet: Jacob Sonne. Takk til alle, og spesielt til Heidi Høiskar i Statskonsult, som har vært en viktig samtalepartner gjennom hele prosjektet.

*

Den viktigste aktøren i prøveprosjektet Elektronisk postjournal er dets eier, Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD, nå Moderniseringsdepartementet). AAD har ikke latt meg få intervju noen EPJ-saksbehandlere før det er «fattet en intern beslutning» om EPJ. Denne rapporten blir ferdig før den beslutningen fattes. Dette betyr (i tillegg til at det ligger viktige beslutninger foran oss) at jeg kun kjenner AADs posisjoner gjennom de dokumentene jeg har lest.

AAD har imidlertid ikke vært entydig negativt innstilt til dette prosjektet. Jeg har snakket med saksbehandlere på telefonen, og viktigst av alt: jeg har fått passord til EPJ-tjenesten som «prøvebruker». Dette har gjort det

¹«Efficiency through user involvement», eller *effektivitet gjennom brukerinvolvering*, se www.effin.org.

mulig for meg å bli kjent med tjenesten, spesielt ved å gjøre en stor empirisk undersøkelse av hvordan den virker (se seksjon 4.3 på side 64), men også ved at jeg har kunnet søke etter dokumenter. Statusen som «prøvebruker» ga meg ikke anledning til å betille dokumenter via EPJ, men siden *innholdet* i den Elektroniske postjournalen er offentlig – selv om ikke søkemotoren er allment tilgjengelig – så er det ingen ting i veien for at jeg har kunnet skrive ut poster fra EPJ og be om innsyn i dokumenter manuelt.



Søk i Elektronisk postjournal

[Veiledning](#)
[Brukerstøtte](#)
[Mer informasjon](#)
[Nyheter og meldinger](#)
[Oppdateringsstatistikk](#)
[Offentlighetsloven](#)
[Klage på avslag](#)
[Statskonsult](#)
[infotorg.no](#)

Søkeskjema

Bruk [Bla kronologisk](#) for å få en ren kronologisk fremvisning av dokumentene

Velg en eller flere etater:

Departementer: [ASD](#) [BFD](#) [FD](#) [FKD](#) [HOD](#) [ID](#) [KKD](#) [KRD](#) [UFD](#) [LMD](#)
 [MD](#) [MOD](#) [NHD](#) [OED](#) [SD](#) [UD](#)
 Underliggende etater: [DN](#) [DU](#) [FSK](#) [FT](#) [HI](#) [HTIL](#) [KOT](#) [LT](#) [MAT](#) [NVE](#)
 [OD](#) [POD](#) [PTIL](#) [SB](#) [SFT](#) [SI](#) [SK](#) [SLT](#) [SSB](#)

Velg tidsperiode: Alle år / Siste år / Siste måned

Velg sorteringsmåte: Nyeste først / Etter ordforekomster

Fyll ut ett eller flere felt nedenfor og trykk på SØK-knappen

		<u>Påkrevet</u>	Ikke påkrevet
<input type="button" value="Søk"/> <input type="button" value="Nullstill"/>			
<u>Søkeord:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Søkeord:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Søkeord:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Søk på spesielle opplysninger ved å fylle ut ett eller flere av feltene nedenfor:			
<u>Brevdato:</u>	<input type="text"/> <input checked="" type="radio"/> = <input type="radio"/> > <input type="radio"/> <	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Journalnr:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Saknr:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Dokumentnr:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Sakstittel:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Innhold:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Avsender:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Mottaker:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Hjemmel:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Avdeling:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Kontor:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Behandler:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Arkivkode:</u>	<input type="text"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="button" value="Søk"/> <input type="button" value="Nullstill"/>			

Figur 1: Søkesiden til Elektronisk postjournal

Under de søkefeltene som er synlige på denne siden er det også en søkemulighet som heter «Bla kronologisk». Her kan man markere et departement eller en etat om gangen, og så be om å få se journalen for virksomheten, enten fra nyeste post og bakover, eller fra eldste post og framover.

Kapittel 1

Introduksjon

1.1 Overvåkings- og informasjonssamfunnet

To store bilder: «Overvåkningssamfunnet» og «informasjonssamfunnet». For tiden sies det ofte at vi lever i slike samfunn. En kommentar i *Bergens Tidende* gir et innblikk i hva «overvåkningssamfunnet» kan være:

En gammel dame blir slått ned på et torg og frastjålet håndvesken. Overgriperen blir ikke tatt.

Overvåkingskameraer blir installert på torget for å unngå liknende hendelser i fremtiden. [...] Alle biler blir registrert når de kjører gjennom bompengeringen, for å avvikle trafikk og pengeinnkreving på en enklest mulig måte. En forbryter passerer bomringen på flukt fra politiet. Det blir reist krav om å frigi opplysninger fra trafikkameraene, og en ny grense er brutt.

Slik utvikles overvåkningssamfunnet uten protester fra andre enn et par kontorsjefer i Datatilsynet.¹

Et par år tidligere har Truls Lie i *Morgenbladet* skrevet i samme retning, med indirekte referanser til Michel Foucaults studier av overvåkning, i en kommentar til Odd Einar Dørums forslag til ny terrorlov:

overvåkningssamfunnet fremmer en mentalitet som forsterker viljen til kontroll, til overvåkning, til å se farer og fiender – om det nå er på nyhetssendingene eller via videokameraer. En engstelse stimulert ytterligere av mediefokus på ulykker og kriminalitet. Og

¹Einar Hålien, «I storebrors nett», *BT.no*, 2. mai, 2004, bt.no/glasshuset/article255813.

igjen stimuleres politikere på stemmejakt til å foreslå strengere lover – mer kontroll av hva man for tiden kaller unormalt.²

«Informasjonssamfunnet» klinger oftere i mer optimistiske toner. Her er to sitater fra den norske statsadministrasjonen, først fra en pressemelding fra Handels- og næringsdepartementet, i anledning seminaret «Informasjonssamfunnet for alle»:

- Et av Regjeringens overordnede mål for IT-politikken gjelder deltagelse og identitet. Alle skal kunne utnytte informasjonsteknologiens muligheter, og IT skal bidra til å bevare og utvikle vår kulturarv, identitet og våre språk, sier statssekretær Oluf Ulseth.³

På det statlige nettstedet www.eNorge.org⁴, heter det om «brukerorienterte elektroniske tjenester» («informasjonssamfunnet» nevnes et annet sted i dokumentet):

Internett kan være et godt verktøy i samfunnsdebatten og bidra til et levende demokrati. Nettet som arena for informasjon, dialog og kunnskapsutvikling skal brukes målrettet for å stimulere til desentralisering av beslutninger og bedre innsyn i offentlige forhold. Eksempler på dette er lokale høringer, debattfora, forslagsordninger og direkte dialog. Regjeringen vil se nærmere på mulighetene for elektronisk stemmegivning i lokalvalg og lokale folkeavstemninger.⁵

Mens «overvåkningssamfunnet» fort leder til referanser til George Orwells «1984», leder «informasjonssamfunnet» ofte til den «cyber-liberale», amerikanske litteraturen på 1990-tallet. I det som var et amerikansk forsøk på å frigjøre seg fra staten såvel som konsernmonopolene skulle den nye informasjonsteknologien spille en vital rolle. En rekke slagord fanget fantasien til mange. I 1988 fabulerte Stewart Brand over hvordan den store plateindustrien ville miste grepet på markedet, og at dette ville skje fordi «information wants to be free»:

²Truls Lie, «Viljen til overvåkning», *Morgenbladet* 8. mars, 2002, www.morgenbladet.no/index.php?show_front=1004318.

³Pressemelding, Nr.: 48/03, 29. september 2003, tilgjengelig fra odin.dep.no/.

⁴«eNorge er regjeringens overordnede IT-politikk for de kommende årene.» www.enorge.org/.

⁵<http://www.enorge.org/>, punkt 5.2 under punkt 5, «En moderne offentlig sektor».

Suddenly it is a deeply casual distribution world, because it's all just computer data. *Information wants to be free*. It's so easy to copy, send, and transform that the price tag gets left far behind.⁶

I 1993 fulgte John Gilmore i *Electronic Frontier Foundation* opp med slagordet «The Net interprets censorship as damage and routes around it.»⁷

Det er imidlertid ikke så mange som snakker om disse «samfunnene» samtidig. Et google-søk i Norge på «overvåkningssamfunnet» gir 55 treff, mens «informasjonssamfunnet» gir 7490 treff. Denne forskjellen i antall treff sier nok noe om hvilken betydning disse to ordene har i dagens Norge, men den reflekterer antakelig også en mediumavhengig skjevhet i utvalget. De som gleder seg over informasjonssamfunnet er trolig mye mer aktive nettbrukere enn de som gremmes over overvåkningssamfunnet. Det interessante i denne anledning er imidlertid at et søk på *begge* ordene kun gir fem treff. Et av treffene er til et intervju med Francis Sejersted i 1995 (da ved Senter for teknologi og menneskelige verdier, TMV-senteret) i *Computerworld*:

I prosjektet Smarhome, hvor hensikten er å skape et mer hensiktsmessig hjem for handicappede, studerte TMV-senteret de verdimeslige sidene. Livet ble på mange måter lettere for de funksjonshemmede og ga dem større frihet, men samtidig gjorde den det mulig å kontrollere og overvåke hverdagen til hver enkelt. [...]

– Overvåkning er den største faren med informasjonssamfunnet. Det kan føre til at vi får et akvariesamfunn. Vi svømmer rundt som fisk i et akvarium uten å vite hvem som står utenfor og ser på oss.⁸

Et annet av de fem treffene gjelder en artikkel i *Samtiden*, der Thomas Hylland Eriksen samtaler med Jon Bing og Khalid Salimi. Samtalen penser inn på «glokalisering», og på den kreative kreoleringen som informasjonssamfunnet åpner for. Jon Bing trekker inn «overvåkningssamfunnet» i samtalen:

Thomas Hylland Eriksen: Og du, Jon, *du* er programmatisk optimist?

⁶«The information-wants-to-be-free business strategy», *Whole Earth Review*, våren 1988, www.findarticles.com/p/articles/mi_m1510/is_n58/ai_6410703.

⁷Se for eksempel <http://cyber.law.harvard.edu/people/reagle/inet-quotations-19990709.html>

⁸«IT har fritt spillerom, Norge – et teknologipolitisk anarki». *Computerworld*, 18/05-95, www.oslo.net/historie/CW/utg/9519/cw951901.html.

Jon Bing: Vel, jeg er nok optimist, men jeg prøver bevisst å ikke undervurdere problemene. På den annen side har jeg ikke noe dystert syn på situasjonen. Men en av de «klubbene» jeg ferdes i, er den klubben som snakker om overvåkningssamfunnet og problemene som teknologien her skaper og dette ser jeg ikke spesielt muntert på. Denne teknologien er jo verken entydig eller nøytral, den er rent faktisk laget for å samle opplysninger.⁹

Både Sejersted og Bing fanger en åpenbar sammenheng mellom de to «samfunnene» i hver sin enkle setning: «Overvåkning er den største faren med informasjonssamfunnet» og «Denne teknologien [...] er rent faktisk laget for å samle opplysninger». Nå er ikke disse samfunnene nødvendigvis sammenfallende. Man kan godt hindre videoovervåkning og fremme elektronisk demokrati samtidig. Men det er også klart at det er en stor gråsoner i overlappingen mellom dem.

Den statlige nett-tjenesten *prøveprosjektet Elektronisk postjournal* befinner seg i denne gråsonen. Tjenesten er en del av det gryende informasjonssamfunnet mener mange, og spesielt pressen, ved at den gir et unikt innblikk i hva den sentrale statsforvaltningen foretar seg. Men mange, spesielt Datatilsynet mener også at systemet kan lede mot et overvåkningssamfunn ved at det gjør det mulig å få et *samlet overblikk* over hvilke henvendelser enkeltmennesker har gjort til den sentrale statsadministrasjonen.

De fleste aktørene¹⁰ som har jobbet med å etablere Elektronisk postjournal som en permanent tjeneste med allmenn tilgang ser nyanser heller enn svart/hvitt. De ser at prosjektet åpenbart kan føre til mer åpenhet i statsforvaltningen, samtidig som de ser en fare for at enkeltpersoner kan bli synlige på uønskede måter. Pressen og Statskonsult tilhører et mindretall som mener at Elektronisk postjournal *ikke* befinner seg i en gråsoner eller en spenning mellom åpenhet og personvern, men at prosjektet ganske entydig er et konstruktivt bidrag til et åpent informasjonssamfunn, og ikke et problematisk bidrag til et gjennomsliktig overvåkningssamfunn.

⁹«Ja takk, begge deler! SAMTALER I SAMTIDEN», *Samtiden*, nr. 4, 1997, www.samtiden.no/9704/.

¹⁰Her tenker jeg på alle aktørene som har jobbet med etableringen av EPJ som permanent tjeneste. De store aktørene er Statskonsult, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Datatilsynet og Advokatfirmaet Føyen & Co, med pressen litt på sidelinjen. Bredden inkluderer de litt over 30 statlige etatene som har gitt sine høringsuttalelser i forbindelse med 2003-rapportens anbefalinger til ny EPJ-tjeneste. De sentrale aktørene vil bli presentert i løpet av rapporten.

1.2 Prøveprosjektet Elektronisk postjournal (EPJ)

Den 19 juni 2002 kunne vi lese følgende i *Aftenposten*:

Presseorganisasjoner raser fordi Arbeids- og Administrasjonsdepartementet vil legge ned Elektronisk postjournal.

Elektronisk postjournal er et av de fremste verktøyene norske medier har for innsyn i offentlige maktstrukturer. En lang rekke avsløringer av kritikkverdige forhold i forvaltningen hadde ikke vært mulig uten tilgang til en søkbar postjournal på Internett, som inneholder lister over brev til og fra departementer og direktorater. Ut fra disse listene kan journalister bestille kopier av korrespondansen.

[...] Den 31. desember 2002 er det endelig slutt for prøveprosjekt Elektronisk postjournal. Problemet er bare at ingen vet hva som skal erstatte den.¹¹

Prøveprosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) startet i 1993 som et prosjekt hvor fire departementer og ett direktorat leverte sine postjournaler til EPJ, og hvor fem redaksjoner fra distriktene hadde tilgang til disse journalene. En postjournal er altså en liste over de brev som sendes til og fra et departement eller et direktorat. Postene i journalen skal inneholde en kort beskrivelse av dokumentet som sendes, men ikke selve dokumentet. Figur 1.1 på neste side viser en post i en postjournal (klippet fra et søk i EPJ, med et eksempel hvor selve EPJ er sakens tema).

I 2002, når trusselen om nedleggelse ble annonsert, hadde således 135 journalistiske redaksjoner tilgang til EPJ, mens 31 departementer og direktorater leverte sine postjournaler til EPJ.

Få dager etter at Arbeids- og Administrasjonsdepartementet truet med å legge ned EPJ, til pressens store forargelse, annonserte administrasjonsminister Victor Norman at prøveprosjektet EPJ skulle forlenges, i første omgang ut 2003. Siden er det forlenget til ut 2004, og nå nylig til ut 2005. I mellomtiden har Statskonsult, som er ansvarlig for å administrere prøveprosjektet, fortsatt å utvide EPJ. 177 redaksjoner har nå tilgang til tjenesten, mens 34 departementer og direktorater leverer innhold til tjenesten. Siste utvidelse skjedde

¹¹*Aftenposten* 19.06.2002, se www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article349532.ece.

1.
* AAD *
Elektronisk postjournal for Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Journalnr.: Dato : 2001.12.20
J-dato :
Saknr : 1999/02858 Doknr: 031
Avsender : NORSK PRESSEFORBUND

SAK: Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal (EPJ)
Innhold (Dok): Uttrykker bekymring for begrenset innsyn av hensyn til personvernet -
Konsekvensut

Gradert: Vedlegg: 0 Arkivkode: A4 433
Hjemmel: Kontor : STA.SSF Behandler:

Bestill

Figur 1.1: Post i Elektronisk postjournal

i 2004, da Mattilsynet, Konkurransetilsynet og Petroleumstilsynet ble med som leverandører av innhold til EPJ. Per desember 2004 står 15 redaksjoner i kø for å få tilgang til tjenesten.

Det må kunne sies at EPJ som «prøveprosjekt» har tatt av. I 2003 kom det 52 934 innsynsbegjæringer fra journalister som brukte EPJ. Profilerte politiske journalister som Per Anders Johansen i NRK holder kurs i EPJ for nye politiske journalister, og EPJ har blitt en sentral og institusjonalisert del av den politiske journalistikkens hverdag. I praksis er EPJ ikke lenger et prøveprosjekt. Det er en institusjon. Sett fra brukernes synspunkt er institusjonen også en ubetinget suksess. De evalueringene som er gjort av prosjektet de siste årene er entydig positive (disse presenteres i neste kapittel). EPJ er enkelt, funksjonelt, praktisk, nyttig og lett å lære. Mange av de etatene som leverer postjournalene sine til EPJ-samarbeidet – «leverandørene» – er også svært positive til EPJ, og ser tjenesten som et middel til å rasjonalisere og effektivisere prosedyrene ved innsynsbegjæringer. Mye av suksessen til EPJ skyldes at man kan søke på alle feltene i postjournalen, og at man kan søke på tvers av alle leverandørenes journaler.¹² Et enkelt, lite søk i EPJ tilsvarer det som uten elektronikk ville innebåret en reise til og fra Oslo sentrum og flere dagers – for ikke å si flere ukers – leting i papirjournaler.

*

Til tross for suksessen, har altså elektronisk postjournal tidvis vært en problematisk affære, tidvis en politisk varm potet, som dette kapitlets innledende

¹²Se figur 1 på side 11 for et bilde av selve søkesiden til EPJ.

Aftenposten-sitat illustrerer. Det politisk problematiske er så vidt jeg har funnet ut knyttet til en konflikt mellom følgende fire interesser eller argumenter:

1. Blant aktørene som har vært involvert i etableringen av en permanent EPJ-tjeneste er det en delt normativ vurdering, nemlig at en permanent videreføring av EPJ bør være som en *allment tilgjengelig* tjeneste, heller enn som en eksklusiv tjeneste for pressen.
2. Fra Datatilsynet såvel som fra andre departementale aktører, er det et sterkt ønske om at en slik allmenn tilgang betyr at det må legges inn personvernbegrensninger på tilgangen. Dette bør skje ved at det gjøres vanskelig å søke på personnavn.
3. Pressen hevder at en slik personvernbegrensning i sterk grad vil hemme pressens mulighet til kritisk journalistikk, og at den dessuten er unødvendig, da de mener at EPJ ikke kan brukes på måter som truer personvernet.
4. Det er – eller var – krefter innen statsadministrasjonen som er/var motstandere av EPJ, både i sin nåværende og i sin mulig framtidige form. Inntil nylig har spesielt Statsministerens kontor og Finansdepartementet – som ikke vil levere sine postjournaler til dagens EPJ – vært kritiske til tjenesten.

Jeg skal presentere denne konflikten, men før jeg går i gang for alvor, skal jeg redegjøre for hvorfor og hvordan denne rapporten er skrevet.

1.3 Metodisk utgangspunkt: Bruk og brukere

Denne rapporten er en del av forskningsprosjektet EFFIN – «Efficiency through user involvement», eller *effektivitet gjennom brukerinvolvering*, finansiert av Norges Forskningsråd. Prosjektet fokuserer på innføring og utvikling av nye IKT-systemer i norsk offentlig sektor, og har ambisjoner om å bedre effektiviteten i slike utviklingsprosjekter gjennom en involvering av datasystemenes framtidige brukere.

«Brukerinvolvering» har blitt et stort tema innen utvikling av nye IKT-systemer. Ulike akademiske disipliner og underdisipliner har utviklet forskjellige modeller for hvordan man skal, kan og bør involvere brukere ved utvik-

ling av nye IKT-systemer. Variasjonen er stor, fra psykologiske laboratorietester av hvordan brukere visuelt «scanner» skjermbilder, til prosjekter hvor brukere skal involveres i selve den politiske utformingen av de strategiske og organisasjonelle målsetningene til et datasystem. Det første eksemplet er en del av et bredt forskningsfelt kjent som HCI – human computer interaction – hvor fokuset i stor grad er på brukertesting av nye produkter, ofte gjort i laboratorier, og da ofte med et mer abstrakt (eller generalisert) fokus på «bruk» heller enn på spesifikke brukere. Tradisjoner som prøver å involvere spesifikke brukere i den politisk-strategiske utformingen av nye datasystemer er mer marginale. Den «skandinaviske tradisjonen» i systemutvikling er nok den best kjente av disse, i hvert fall i Norge (Bratteteig 2003). Denne tradisjonen er spesielt kjent for sitt forsøk på å samarbeide med fagbevegelsen om utvikling av nye EDB-systemer. Målet med samarbeidet var at arbeiderne skulle være med i utformingen av systemene på måter som ga dem kontroll over sin egen arbeidssituasjon (Nygaard 1977).

Informatikkens ulike modeller for brukerinvolvering er preskriptiv og normativ: De sier noe om hvordan man *bør* gå fram for å utvikle datasystemer. Denne studien av EPJ er basert på en samfunnsvitenskapelig og humanistisk tilnærming til teknologi og brukere som er kjent som vitenskaps- og teknologistudier, STS-studier. Dette er en tradisjon som – i større grad enn å bygge modeller for hvordan brukere *bør* involveres – gjør empiriske og analytiske studier av hvordan brukere *faktisk* involveres eller involverer seg i teknologiutvikling (Oudshoorn og Pinch 2003). Også i denne tradisjonen er fokuset på spesifikke brukere heller enn på generalisert bruk. I EFFIN-prosjektet som helhet er det en målsetning å få de empirisk-analytiske studiene til å bidra i utviklingen av de normativt-preskriptive modellene.

Utgangspunktet for denne studien av Elektronisk postjournal (EPJ) er altså et fokus på hvordan brukere av ulike slag, og *bruk* av ulikt slag, involveres i den pågående utviklingen av EPJ som en permanent tjeneste. Hvem er det som *får* noe å si i utviklingen av det nye systemet? Hvem *gir* noen noe å si? Hva slags *bruk* får noe å si?

Med disse spørsmålene om brukerinvolvering som utgangspunkt, har denne rapporten kommet til å handle om en spesiell versjon av forholdet mellom «informasjonssamfunnet» og «overvåkningssamfunnet». Eller mer presist: den har kommet til å handle om en konflikt mellom «åpenhet» og «personvern». Grunnen til at det er satt søkelys på denne konflikten i denne

rapporten, er at det tidlig i prosjektet ble klart at den ene parten – sluttbrukerne, pressen – føler at de ikke har blitt hørt, mens den samme parten føler at «motparten» – AAD/Datatilsynet – har blitt hørt veldig godt. Pressen mener at Datatilsynets anbefalinger til personvern i en framtidig EPJ er basert på mangelfull erfaring eller forståelse av hvordan EPJ faktisk brukes. Rollen til faktiske brukere og til faktisk bruk i forberedelsene av en permanent EPJ-tjeneste er altså kontroversiell, fordi sluttbrukerne – eller mer presist: taleføre representanter for sluttbrukerne – føler seg forbigått i utviklingsprosessen.

Denne rapporten handler altså ikke først og fremst om hva ulike aktører «mener» om åpenhet versus personvern. Den handler ikke om holdninger, oppfatninger og meninger *i seg selv*. Den handler om hva ulike aktører mener om EPJ og om hvilken posisjon de er i når de mener det de mener. Snakker folk fra posisjoner hvor de har innflytelse eller hvor de føler seg avmektige? To aspekter ved disse posisjonene er relevante i den følgende historien.

For det første: Hvordan gjøres en posisjon sterk (eller svak) ved at den plasseres i et bestemt sosialt nettverk, der plasseringen både gjøres av den som innehar posisjonen og av andre aktører? Dette skriver jeg om i kapittel 2.

For det andre: Hvordan gjøres en posisjon sterk (eller svak) ved hjelp av bestemte former for argumentasjonsformer. Gjøres argumenter sterke ved hjelp av rasjonalitet, juss, tradisjon eller empirisk forskning? – eller for den saks skyld ved hjelp av karismatiske ledere, så har vi vært innom alle de Weberianske legitimeringsformene. Dette skriver jeg om i kapittel 3.

Som en studie av brukerinvolvering kunne jeg studert forskjellige aktørers posisjoner i utviklingen av EPJ, og latt det være med det. EFFIN-prosjektet dreier seg imidlertid ikke bare om å studere hvordan framtidige brukere og bruk faktisk involveres i utviklingen av nye IKT-prosjekter. Det handler også om hvordan slik involvering kan *forbedres*. Jeg har derfor stilt spørsmålet om en empirisk undersøkelse av framtidig bruk og framtidige brukere vil være nyttig i forberedelsene til en permanent EPJ-tjeneste? Og da spesielt som et bidrag til å avklare konflikten mellom åpenhet og personvern? Gitt at prøveprosjektet EPJ har gått i nesten 10 år og inkluderer et meget stort antall prøvebrukere, så finnes det et empirisk grunnlag til å gjøre en slik undersøkelse. Vil en slik undersøkelse være avklarende?

Ved å stille disse spørsmålene har jeg kommet til to ganske overraskende konklusjoner.

For det første: EPJ-tjenesten er antakelig et av de mest grundige prøveprosjektene i den norske statlige IT-verdenen. På tross av dette har det, i forbindelse med etableringen av en permanent tjeneste, ikke blitt gjort *noen* empiriske undersøkelser av disse prøvebrukerne. Nesten all diskusjon av EPJ har vært prinsipiell eller juridisk.

For det andre: I en permanent EPJ-tjeneste med allmenn tilgang vil det potensielt kunne skape en lang rekke nye brukeres. Vi kan tenke oss en rekke aktører i tillegg til dagens journalister: forskere, «nabotittere», forsikrings-selskaper, markedsføringsfirmaer på jakt etter «personprofiler», advokater og spioner. Ingen av disse brukerne eksisterer i dag. Noen er usannsynlige, andre sannsynlige. Kan disse framtidige brukerne likevel studeres? Det overraskende svaret er at det kan de i stor grad. Empiriske undersøkelser lar seg gjøre og gir viktige bidrag til den prinsipielle debatten. Dette er fordi prøveprosjektet EPJ har generert en stor database som muliggjør noe så sjeldent som et samfunnsvitenskapelig eksperiment. Dette er et eksperiment hvor jeg i tråd med HCI-tradisjonen studerer *bruk* – abstrahert fra brukere – heller enn å studere faktiske brukere, slik man har hatt for vane innen STS-forskningen når det gjelder bruk av teknologi. I tråd med STS-forskningen er imidlertid denne studien av bruk en gjennomført politisk studie. Disse undersøkelsene presenterer jeg i kapittel 4.

Kapittel 2

Sakens gang

I forrige kapittel redegjorde jeg for hvordan denne rapporten er skrevet innenfor et forskningsprosjekt med fokus på hvordan framtidige brukere og framtidig bruk av offentlige IKT-systemer trekkes inn, involveres eller gis innflytelse i utviklingen av disse systemene.

Brukere er et vidt begrep, det finnes interne såvel som eksterne brukere av datasystemer. Dessuten er det like viktig å fokusere på hvilke *andre* parter som man lytter til når man utformer et nytt datasystem – i tillegg til brukerne, eller i *stedet for* brukerne.

Litt mer generelt enn bare som et fokus på brukere og bruk, stiller jeg følgende spørsmål i dette kapitlet:

Hvilke instanser høres i utformingen av den nye EPJ-tjenesten, og hvorfor høres disse instansene: Hvem *har* noe å si, hvem *får* noe å si, og hvem *ønsker* å si noe? Og videre: *Hvordan* får noen noe å si, hvordan hindres noen fra å si noe og hvordan neglisjeres noen? Hvem *gir* noen noe å si? Det jeg altså spør om, er således hvordan det vi kan kalle «talekraft» – som en type handlekraft – har blitt distribuert, av de som taler såvel som av de som lytter.

I dette kapitlet vil jeg vise hvordan konflikten mellom åpenhet og personvern har utspilt seg gjennom EPJs prøveprosjektperiode. Samtidig gir jeg en grundigere introduksjon til prøveprosjektet Elektronisk postjournal. Jeg gjør dette ved å fokusere på fire rapporter eller evalueringer av EPJ. De to første rapportene er mine viktigste kilder til EPJ-prosjektets tidlige historie, og de to siste rapportene er i seg selv viktige hendelser i EPJs historie.

2.1 Prøveprosjektet EPJ etableres

2.1.1 1994-evalueringen

I 1988 ble Pressesenteret i Regjeringskvartalet etablert. Det ga pressen tilgang til offentlige postjournaler fra departementene og en god del underliggende etater. I november 1990 foreslo Regjeringens informasjonsutvalg (RIU) at det skulle gjennomføres et mindre antall pilotprosjekter for å gjøre nytt materiale fra forvaltningen eksternt tilgjengelig. Elektronisk postjournal var ett av dem. Distriktpolitikk var sentralt i begrunnelsen. De tjenestene som Oslo-pressen hadde tilgang til via Pressesenteret skulle tilbys hele landet. Elektronisk postjournal ble lansert i 1993, med fire departementer, ett direktorat og fem redaksjoner fra distriktene som deltakere. Statens Informasjonstjeneste (senere Statskonsult) ble administrativt ansvarlig for den daglige driften, mens Statens Datasentral (nå ErgoEphorma, som en del av ErgoGroup, tidligere SDS-Posten) driftet selve databasen.

Norsk Regnesentral evaluerte prosjektet etter et års drift (Kluge 1994). Brukerne i de fem nyhetsredaksjonene ble intervjuet i en kvalitativ undersøkelse.

I to av redaksjonene har journalister klart å nyttiggjøre seg de elektroniske postjournalene. I de tre andre har systemet mer eller mindre vært en fiasko.

Grunnen til den relative fiaskoen synes ganske åpenbar: Systemet var et frittstående databasesystem, basert på bruk av en egen pc i hver redaksjon, og knyttet til den sentrale databasen ved hjelp av en telefonlinje. Disse pc-ene var ofte plassert i separate rom, eller i hvert fall på sosialt utilgjengelige plasser. Derved ble de ikke en del av hverdagen til de journalistene som potensielt kunne bli brukere.

Kritikken av det første EPJ-systemet ble tatt til etterretning, ikke ved at EPJ ble avvirket, men ved at man endret det tekniske systemet. Den store tekniske nyvinningen som nå kunne tas i bruk, og som ble tatt i bruk, var World Wide Web. I løpet av 1995–1996 ble Elektronisk postjournal web-basert og i 1997 befant postjournalen seg på brukernes egen «desktop».

2.1.2 1997-evalueringen

I 1997 ble den nye web-baserte løsningen evaluert av konsulentfirmaet Pharos BA (Bonne og Henriksen 1997). Også denne evalueringen var basert på intervjuer med brukere. Brukernes vurderinger ble presentert. Men spennet av brukere ble utvidet. Nå var det tre typer brukere med i undersøkelsen: Journalister, arkiver/informasjonskontorer i departementene og teknisk driftsansvarlige.

Journalistene var nå nesten entydig positive. Systemet ble myebrukt av de etter hvert 82 redaksjonene som var med i forsøksprosjektet. Det var enighet om enkelte, mindre forbedringspotensialer i brukergrensesnittet, men stort sett var systemet meget enkelt å benytte, og det ble brukt intensivt av enkelte brukere.

Arkivararbeiderne i de departementene og direktoratene som deltok i prøveprosjektet ga heller ikke uttrykk for noen sterk misnøye. «Eventuelle forbehold», skriver Bonne og Henriksen, «er basert på opplevelse av og mistanke om merarbeid for arkivene».

Evalueringen tar for seg en del av de tekniske rutinene i forbindelse med oversendelse av postjournalene til de teknisk driftsansvarlige, Statens Datasentral (SDS) og Norsk Regnesentral (NR). Rutinene er til dels ganske krøkkete. Evalueringen konkluderer med en rekke forslag til tekniske/organisatoriske forbedringer.

Det viktigste ved rapporten er imidlertid at den finner at både sluttbrukere og arkivarer stort sett er meget fornøyde med systemet.

2.2 Mot en permanent EPJ-tjeneste

2.2.1 1999-utredningen (Konsekvensutredningen)

I 1999 bestilte AAD en utredning som skal vurdere konsekvensene av allmenn tilgang til EPJ. Dette var starten på prosessen med å etablere en permanent, allment tilgjengelig elektronisk postjournal for de sentrale statlige etatene. Advokatfirmaet Føyen & Co og konsultentselskapet Andersen Consulting fikk oppdraget (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999). AAD ba om en utredning som skulle fokusere på de personvernmessige og sikkerhetsmessige konsekvensene av allmenn tilgang. I tillegg til disse foki

tok utredningen også for seg offentlighetspolitikken og presenterte de normativt høyverdige sidene ved allmenn tilgang. Derved introduserte konsekvensutredningen det spennet mellom åpenhet og personvern som så mye av den kommende saksgangen skulle komme til å dreie seg om.

Første del av utredningen er laget av Advokatfirmaet Føyen & Co, og tar for seg de personvernmessige hensynene. Her diskuteres anonymiseringsproblematikk i forbindelse med at det finnes identifiserbare enkeltpersoner som har skrevet til de sentrale statlige etatene, og som derved har navnet sitt i EPJ. Muligheter for å lage personprofiler ved kryssøk diskuteres.

Andre del er skrevet av Andersen Consulting og tar for seg de tekniske sikkerhetsmessige utfordringene. Forskjellige grader av risiko diskuteres, fra én dags nedetid, til datainnbrudd der elektroniske dokumenter endres.

Utredningen finner ingen problemer som er så alvorlige at EPJ ikke kan gjøres allment tilgjengelig, og anbefaler allmenn tilgang. Denne anbefalingen gjøres på rent normativt og logisk-deduktivt grunnlag: «Likhet for loven» og «demokratisk prinsipp» tilsier allmenn tilgang, ikke tilgang for noen få. Det gjøres ingen pragmatiske avveininger basert på empirisk evaluering, for eksempel om allmenn tilgang faktisk fører til «mer demokrati». Utredningen anbefaler allmenn tilgjengelighet, og kommer med personverns- og sikkerhetsmessige forslag.

Utredningen diskuterer avslutningsvis noen av de bruksmessige problemene som 1997-evalueringen påpekte, og finner at de fleste er løst, med et par små unntak. For å kunne håndtere tidvise rush av henvendelser påpeker rapporten at offentlighetsloven «åpner ... for at forvaltningen i en viss grad balanserer anmodninger om innsyn i forhold til arbeidsbelastning.»

Utredningen nevner også at hvis selve dokumentene, og ikke bare postjournalene, gjøres elektronisk tilgjengelig, så kan arkivarbeidet gjøres svært mye lettere.

2.2.2 Etter 1999-utredningen

1999-utredningen kom AAD i hende lille julaften 1999. AADs postjournal dokumenterte så tre hendelser. Fire måneder etter at AAD mottok rapporten, den 07.04.2000, sendte AAD et brev til Justisdepartementet, vedlagt evalueringen, der de ba om en vurdering av om det er nødvendig å endre offentlig-

hetsloven for å kunne gi allmenn tilgang til EPJ.¹ En uke senere sendte AAD evalueringen til de fleste parter som er involvert i EPJ-samarbeidet, til departementene, aktuelle direktorater og til medieredaksjoner med tilgang til EPJ.² 1999-utredningen ble sendt – går det fram av følgebrevet – «til orientering». Ingen kommentarer etterspørres av AAD, og ingen kommentarer ble sendt. Nesten et år senere sendte de så rapporten til Datatilsynet og ba om det som i praksis er en høringsuttalelse, selv om denne anmodningen ikke tar form av en formalisert høringsuttalelse.³

AAD mottok kommentarer til utredningen fra de som ble anmodet om å gi kommentarer, Justisdepartementet og Datatilsynet. Justisdepartementet skrev at en lovendring ikke er nødvendig, men at det kan være hensiktsmessig, og at det kan være en god idé å la offentlighetsutvalget utrede en lovendring i forbindelse med EPJ.⁴ (Noe offentlighetsutvalget har gjort, se NOU Justisdepartementet.)

Datatilsynet ga sin tilslutning til alle de sentrale vurderingene og anbefalingene i 1999-utredningen. Spesielt la de vekt på at faren for at «den totale informasjonsmengde kan utgjøre en betydelig personvernrussel», og videre at det «I særlig grad er ... mulighetene for å utarbeide personprofiler som fremstår som en aktuell personvernrussel.». De mente også at navn på «fysisk person beholdes, ... men gjøres usøkbart etter 12 måneder» er et egnet middel til å sikre personvernet.⁵

Henimot slutten av 2001 hadde det bygget seg opp en god del frustrasjon blant de som var opptatt av EPJ, men som ikke befant seg innenfor AAD.⁶ Frustrasjonen var knyttet til langsomheten i saksgangen. Det hadde nå gått to år siden 1999-utredningen, og den synlige progresjonen i saks-

¹AAD til Justisdepartementet, 07.04.2000, «Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal (EPJ) – Forespørsel om behovet for å hjemle EPJ i offentlighetsloven», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 021.

²AAD til diverse, 07.04.2000, «Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 023.

³AAD til Datatilsynet, 28.02.2001, «Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal EPJ – forespørsel om vurdering av personvernmessige konsekvenser», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 027.

⁴Justisdepartementet til AAD, 09.11.2000, «Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal (EPJ) – Forespørsel om behovet for å hjemle EPJ i offentlighetsloven», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 024.

⁵AAD til Datatilsynet, 16.08.2001, «Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal EPJ – forespørsel om vurdering av personvernmessige konsekvenser», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 030.

⁶Dette har jeg fra samtaler med folk i pressen og Statskonsult.

gangen var svært lav. Pressen (spesielt Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening⁷) syntes også det var ganske graverende at den eneste faktiske høringsinstansen hadde vært Datatilsynet (med et unntak for Justisdepartementet, som vi så ble bedt om å vurdere behovet for lovendring). Ina Lindahl i Norsk Presseforbund understreker overfor meg: Dette er et viktig forvaltningsdokument. Det burde vært sendt ut på en bred og formelt korrekt høringsrunde.⁸ Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening skriver derved på eget initiativ en respons på 1999-utredningen og på Datatilsynets uttalelse. Her er noen av brevets hovedpunkter:

Brevet begynner med å anerkjenne det moralsk høyverdige i allmenn tilgang, framfor eksklusiv tilgang for pressen. De fortsetter så med å si at de er bekymret for den «overdimensjonerte vekt som er lagt på personvernsspørsmål i den pågående evaluering»⁹, og fortsetter så brevet med en rekke momenter som toner ned de påståtte personvernproblemene, til fordel for åpenheten og betydningen av tilgang.

Her er brevets hovedpoenger gjengitt i listeform:

- Informasjonsteknologi er «for første gang i ferd med å virkeliggjøre et gjennomført offentlighetsprisnipp».
- Offentlighetsloven slår fast at postjournaler er offentlige dokumenter som allmenheten skal ha tilgang til.
- Personvernproblematikken som reises (i 1999-utredningen og av Datatilsynet) er først og fremst knyttet til frykten for muligheten til å «bygge personprofiler». Dette er ikke et stort problem, av to grunner:
 - Det er ikke forbudt for firmaer å «bygge personprofiler», men det er konsesjonspålagt i følge personopplysningsloven.

⁷Norsk Presseforbund er, som de skriver på sin nettside, «et fellesorgan for norske massemedier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål». Den er en paraplyorganisasjon hvis medlemmer er andre organisasjoner, inklusive Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, NRK og TV 2, for bare å nevne noen. Organisasjonens viktigste oppgaver er nok at de har ansvaret for Pressens Faglige Utvalg og Offentlighetsutvalget.

I forbindelse med EPJ har Norsk Presseforbund vært nyhetredaksjonenes viktigste talerør i forhold til AAD. De har vært den aktøren som – i direkte kontakt med AAD – i størst grad har representert sluttbrukerne av EPJ-tjenesten.

Norsk Presseforbund er samlokalisert med Norsk redaktørforening, som også har drevet aktiv lobbyvirksomhet i EPJ-saken.

⁸Intervju med Ina Lindahl, 2. mars 2004.

⁹Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening til AAD, 20.12.2001, «Konsekvensutredning av prosjekt EPJ», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 031.

- Det er praktisk sett vanskelig å bruke EPJ til å bygge personprofiler. Brevet hevder at «enhver som har arbeidet en del med postjournaler vil dessuten forstå at det i praksis vil være svært vanskelig og i alle tilfeller alt for kostbart i forhold til utbyttet, dersom man skal bygge personprofiler med data fra slike journaler.»

Jeg skal komme tilbake til vanskelighetene med å bruke EPJ til å bygge personprofiler i kapittel 4. Her fokuserer jeg mer på selve saksgangen: Presseforbundet og Redaktørforbundet fikk aldri noe svar på brevet, og frustrasjonen over saksgangen og over at de tilsynelatende ikke ble hørt bygget seg ytterligere opp.

Tre og en halv måned senere, 15. mars 2002, tok arbeidet med å etablere en permanent EPJ-tjeneste en ny vending. Firmaet som driftet databasen, ErgoConcept, sa opp avtalen med virkning fra 31.12.2002.¹⁰ Det begynte å bli tungvint å drifte den gamle databasen. Men det å overføre den gamle databasen til et nytt system ville vært en større operasjon og en større utgift og ikke noe de kunne gjort for egen regning. Dette ville måtte bli en kommende utgift for oppdragsgiveren, AAD, og er derfor noe som bør gjøres én gang, ikke to, og da i forbindelse med overgangen til en permanent tjeneste.

Statskonsult hadde god kontakt med ErgoConcept og Norsk Presseforbund og ønsket – i likhet med disse aktørene – at noe snart måtte skje med EPJ. Statskonsult var entusiastiske tilhengere av EPJ.¹¹ De ønsket flere redaksjoner velkommen i EPJ, og de hadde full forståelse for ErgoEphormas syn på at den gamle teknikken trengte oppgradering.

ErgoEphormas oppsigelse av avtalen avstedkom ingen synlige reaksjoner fra AAD.¹² EPJ er på ferd mot svarte skjermer fra 1. januar 2003. Våren 2002 tok imidlertid Statskonsult et aktivt grep i saken. Sommeren 2002 arrangerte de, kort fortalt, et informasjonsmøte hvor de satt pressen på AAD. I etterkant

¹⁰ErgoConcept til Statskonsult, 15.02.2002, «Oppsigelse av avtale om drift av Elektronisk postjournal (EPJ)», saksnr. hos Statskonsult: 2002/00278, doknr.: 001.

¹¹Dette er kanskje ikke opplagt. Jeg skal ikke begi meg inn på noen omfattende analyse av Statskonsults entusiasme, men den har å gjøre med at EPJ ble administrert av Statens Informasjonstjeneste, før denne ble slått sammen med Statskonsult, og at Statens Informasjonstjeneste var et organ som blant annet hadde som oppgave å tilrettelegge for statlig informasjon til offentligheten.

¹²Ingen synlige reaksjoner for meg, når jeg nå studerer postjournalen, og heller ingen synlige reaksjoner for de personene i pressen og Statskonsult som jeg har snakket med. Hva som skjedde internt i AAD vet jeg ingen ting om. Jeg har som sagt ikke blitt innvilget et intervju med de relevante saksbehandlerne om saken.

av møtet gjorde pressen det pressen av og til er ganske gode til; de *presset* – gjennom sine medier. Victor Normann lot seg presse, og en uke etter møtet lofte han å stable en permanent versjon av EPJ på bena. Her følger detaljene i saken.

2.2.3 «Rabaldermøtet»

Den 30. mai 2002 kalte Statskonsult inn til informasjonsmøte. Blant de inviterte var et stort antall journalister, representanter for Norsk presseforbund, AAD, Statskonsult, og andre departementer og etater som leverer sine journaler til EPJ. I innkallelsen het det:

Det innkalles til felles informasjonsmøte mellom leverandører og brukere av EPJ-databasen onsdag 19. juni kl. 13–14.30.

Bagrunnen er at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har besluttet at Prosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) skal legges ned i sin nåværende form 31.12.02. Dette innebærer at databasen stenges for brukerne fra og med 1. januar 2003. Fra samme tidspunkt vil leveransene til databasen opphøre. Databasen skal fungere som normalt helt fram til årsskiftet.

Når det gjelder oppfølging av prosjektet EPJ, skal AAD vurdere hvordan en alternativ søketjeneste, eller felles portal, for offentlige postjournaler skal publiseres på Internett etter 01.01.03.¹³

Jeg har fått beskrevet møtet som temmelig «hett», men har ingen klare referater av hva som ble sagt der. Bølgene som fulgte i etterkant av møtet er imidlertid tydelige nok. Her er noen presseklipp:

- «MEDIENE FÅR DÅRLIGERE INNSYN I FORVALTNINGEN. Presseorganisasjoner raser fordi Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil legge ned Elektronisk postjournal.» (*Aftenposten* 20.06.2002);
- «DEPARTEMENT LEGGER NED POSTJOURNALER. Et av gravende journalisters viktige verktøy, elektronisk postjournal, legges ned fra nyttår.» (*Klassekampen* 20.06.2002);

¹³Statskonsult til diverse, «Innkalling til informasjonsmøte for brukere og leverandører av Elektronisk postjournal (EPJ)», 19.06.2002, saksnr. hos Statskonsult: 2002/00278, doknr.: 003.

- «FOR SIKKERHETS SKYLD. Det er ikke bare i diktaturer at storebror ser deg. Men i demokratier skal du ha rett til å se hva Storebror driver med også. [...] Denne uken besluttet Arbeids- og administrasjonsdepartementet å legge ned systemet med elektronisk postjournal fra nyttår.» (VG 22.06.2002)

Det er for meg litt uklart hva AAD egentlig ville med EPJ videre. I møteinnkallelsen heter det både at AAD «har besluttet at Prosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) skal legges ned i sin nåværende form», og at «AAD [skal] vurdere hvordan en alternativ søketjeneste, eller felles portal, for offentlige postjournaler skal publiseres på Internett.» I den siste frasen er det et implisitt premiss at AAD ser for seg en type fortsettelse, uten at denne fortsettelsen spesifiseres. I avisartiklene som fulgte etter informasjonsmøtet er det ikke spesifisert hva slags fortsettelse det er snakk om, så møtet var nok ikke avklarende i så måte. I *Journalistens* reportasje fra 17. juni, siteres Norsk Redaktørforenings Nils E. Øy: «Jeg frykter et mindre tilbud enn vi har per i dag. Det må vi kjempe imot. [...] En periode hørte vi ymt om løsninger som var borti veggene, bare flate gjengivelser av protokollen og ingen søkemulighet. Så langt tror jeg ikke de går i å redusere tilbudet.» (*Journalisten*, 17 juni 2002, se www.journalisten.no/.) Egil Jacobsen, som jobbet med EPJ i Statskonsult bekrefter at noen i AAD snakket om dette som en løsning, uten at dette er noe mer enn et slags rykte.¹⁴

«Beslutningen» om å legge ned EPJ er også ganske uklar. Jeg har søkt i AADs EPJ for perioden mellom ErgoConcepts oppsigelse og møteinnkallelsen den 30. mai, og jeg har ikke funnet noe dokument hvor denne beslutningen gjøres eksplisitt. Fra folk i Statskonsult får jeg vite at en slik skriftlig kilde ikke finnes. Det kan se ut som det var Statskonsult som kalte det en «beslutning», og i så fall var det en relativt passiv beslutning, gitt av det faktum at fire måneder etter at ErgoConcept hadde sagt opp EPJ-avtalen, så hadde AAD ennå ikke tatt noe aktivt grep for å finne en ny løsning. Imidlertid lå det en aktiv beslutning i retning av nedleggelse ved at AAD ikke hadde satt av penger til «drift og utvikling» av EPJ på Statskonsults budsjett. (Se brev nedenfor.)

¹⁴Intervju med Egil Jacobsen, tidligere i Statskonsult, 26.05.2004.

Det synes som om informasjonsmøtet i juni 2002 var et grep Statskonsult anvendte for å få AAD ut av en muligens nølende og passiv holdning, kanskje også en negativ holdning, til EPJ. De ville gjøre AADs posisjon tydelig.

Samme dag som informasjonsmøtet finner sted tydeliggjør også Statskonsult AADs posisjon på en annen måte. I et brev til de departementer og direktorater som leverer data til EPJ, gikk det ut et brev med følgende ordlyd:

Oppsigelse av Avtale om leveranser til EPJ-databasen – prosjekt Elektronisk postjournal

Avtalen i ovennevnte prosjekt mellom Statskonsult (tidligere Statens Informasjonstjeneste) og virksomheten sies opp med virkning fra og med 31.12.02.

Dette skyldes at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ikke har satt av midler til videre drift og utvikling av prosjektet på Statskonsult sitt budsjett.¹⁵

Informasjonsmøtet, og kanskje også brevet til leverandørene, var et aktivt grep som ga resultater. Fem dager senere, og etter en rekke avisartikler om EPJs kommende død, rykket arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman ut med en pressemelding hvor han reddet en framtidig EPJ, i hvert fall i ytterligere ett år til:

«AAD ser nå på mulighetene for å videreføre dagens ordning med elektronisk postjournal til utgangen av 2003. [...] – Jeg ønsker en ordning som er minst like bra som den som er i dag, og som tilfredsstillende både journalistenes behov og personvernhen- syn, sier Victor D. Norman.»¹⁶

Nå begynte det å skje ting. 17. juni skriev AAD til Statskonsult for å få til en forlengelse av kontrakten med ErgoConcept, og 14. august 2002 ble det kalt inn til «første møte – arbeidsgruppe om en fremtidig elektronisk postjournal».¹⁷

¹⁵Statskonsult til div. departementer og etater, «Oppsigelse av avtale om leveranser til EPJ-databasen – prosjekt Elektronisk postjournal», saksnr. hos Statskonsult: 2002/01149, doknr.: 001.

¹⁶Pressemelding, «Åpenhet om postjournalene», AAD, 24.06.2002, se www.odin.no.

¹⁷Fra AAD, til medlemmer av arbeidsgruppe, 14.08.2002, «Innkalling til første møte – arbeidsgruppe om en fremtidig elektronisk postjournal», saksnr: 1999/02858, doknr.: 041

I løpet av 2002 hadde Norsk Presseforbund ved flere anledninger uttrykt ønske om å bli inkludert i arbeidet med å lage en ny EPJ-tjeneste.¹⁸ Arbeidsgruppen ble imidlertid opprettet uten deltakelse fra pressen. (Den ble satt sammen av folk fra ulike departementer, og fra Datatilsynet.) Dette fant Norsk Presseforbund selvfølgelig ut av, ikke ved at de ble orientert om det fra AAD, men ved at de hadde tilgang til EPJ. Presseforbundet skrev til AAD og ba om å bli tatt med i arbeidsgruppen (3 uker etter innkallingen til første møte)¹⁹. AAD besvarte henvendelsen, i form av et personlig brev fra Victor Norman, og skrev at det er en del av arbeidsgruppens mandat at «det skal opprettes dialog med pressens organer.»²⁰

I møtet med Ina Lindahl i Presseforbundet får jeg vite at de ble innkalt til to møter med arbeidsgruppen. Lindahl er imidlertid langt fra fornøyd. Møtene bar lite preg av dialog. Presseforbundets representanter ble bedt om å legge fram sine synspunkter, men fikk ingen ting tilbake fra AAD. AAD hentet ut informasjon av pressen, men unngikk å gå inn i noen dialog – noen gjensidig *meningsutveksling* – med presseforbundet.

Norsk Presseforbunds følelse av å ha blitt utestengt fra saksgangen er viktig fordi ingen brukererfaringer er gjort gjeldende i den følgende saksgangen, og fordi faktiske brukeres erfaringer med EPJ kunne vært svært relevant for sakens innhold. De følgende kapitlene vil demonstrere dette.

Først skal jeg imidlertid presentere resultatet av arbeidsgruppens arbeid.

2.2.4 2003-rapporten

Arbeidsgruppen hadde en rapport klar i midten av mars 2003, og la den ut til en bred høringsrunde den 18. mars (AAD 2003). Rapporten anbefalte en løsning for en permanent Elektronisk postjournal. Hvis ikke høringsuttalelsene i etterkant av rapporten hadde vært svært kritiske, så kunne vi ventet oss

¹⁸Se for eksempel brev fra Norsk Presseforbund til Statens forvaltningstjeneste, «*Elektronisk postjournal*», 21.03.2002. Brevet går til Statens forvaltningstjeneste, men besvares av AAD, som forsikrer at Norsk Presseforbund vil bli «invitert til å komme med sine synspunkter så snart det foreligger noe mer konkret i saken.» AAD til Norsk Presseforbund, 10.04.2002, «*Spørsmål fra Norsk Presseforbund om elektronisk postjournal EPJ*», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 035.

¹⁹Norsk Presseforbund til AAD, «*Prosjektet Elektronisk Postjournal*», 06.09.2002, referanse i NP: OU 2002-051.

²⁰AAD til Norsk Presseforbund, «*Prosjekt elektronisk postjournal – orientering*», 23.09.2002, saksnr i AAD: 1999/02858, doknr.: 051.

at den framtidige løsningen ville blitt omtrent slik som det denne rapporten anbefaler.²¹ Nedenfor følger en kort gjennomgang av rapporten.

Arbeidsgruppen bak rapporten besto av 8 personer fra ulike departementer og en person fra Datatilsynet. Av de 8 departementsrepresentantene kom en fra Finansdepartementet og en fra Statsministerens kontor. Disse to departementene var i 2003 (og er fortsatt) de eneste departementene som ikke leverte sine postjournaler til EPJ-samarbeidet. Norsk Presseforbund gjorde meg oppmerksom på det skjeve i at tre av EPJ-systemets kritikere (eller i de minste «nølerne») ble trukket med i arbeidsgruppen, mens de som omfavner systemet, pressen, ble holdt utenfor. Jeg skal ikke benekte at dette var «skjevt», men AAD kan imidlertid ha hatt gode grunner til å trekke med «nølerne» slik at disse ville kunne få et eiendomsforhold til den framtidige tjenesten, for derved å gi den nye tjenesten bred legitimitet og støtte.

Rapporten er en bred gjennomgang av temaer rundt elektronisk postjournal: Demokratihensyn, personvernensyn og funksjonalitet diskuteres. Også denne evalueringen er basert på juridiske og prinsipielle betraktninger – det er ikke innhentet opplysninger om faktisk bruk av tjenesten.

De viktigste konklusjonene i forbindelse med demokratihensynene er at AAD viderefører EPJ, og at den gjøres allment tilgjengelig på Internett.

De sentrale konklusjonene i forbindelse med personvernensynene, er at

Hensynet til personvernet må sikres gjennom å innarbeide ensartet journalføringspraksis og gode kontrollrutiner. For å motvirke bygging av personprofiler foreslås at det i den elektroniske journalen innføres en tidsbegrensning med hensyn til søkbarhet på navn på fysiske personer. En slik begrensning bør inntre etter 12 måneder.

I all hovedsak gjentar 2003-rapporten 1999-utredningens hovedpunkter: Den anbefaler allmenn tilgang på det samme prinsipielle grunnlag som 1999-utredningen. Tilgang er et demokratisk gode, og det finnes ingen grunner, hverken moralske eller juridiske (offentlighetsloven) til at tilgang skal reserveres noen få. Rapporten følger også evalueringen i personvernsspørsmål, men skjerper inn tolv månedersregelen noe. I 1999-utredningen ble det foreslått at personnavn i avsender- og mottakerfeltet skulle sladdes etter 12

²¹Nå er ikke høringsuttalelsene veldig kritiske, men det er altså noe, noe som for oss utenfor AAD/MOD er ukjent, som gjør at prøveprosjektet ikke ennå har blitt en permanent tjeneste.

måneder. 2003-rapporten foreslår sladding av personnavn i *alle* felt etter 12 måneder.

Det er ett moment som vektlegges sterkere i 2003-rapporten enn i 1999-utredningen, og som bekreftes i mange av 2003-rapportens etterfølgende høringsuttalelser. Det er dét som i flere dokumenter refereres til som «behovet for ensartet journalføringspraksis». Ett av 2003-rapportens 12 anbefalinger lyder slik:

- Kvalitetssikring av journalføringsrutinene i virksomhetene må intensiveres for å sikre en korrekt og ensartet innholdsleveranse til tjenesten (AAD 2003).

Det er mange detaljer i 2003-rapporten som jeg ikke har nevnt her. Grunnen til at jeg trekker fram denne anbefalingen, er at den gir de nødvendige innrømmelser til de som hittil ikke har villet være med i EPJ-samarbeidet, Finansdepartementet og Statsministerens kontor. Den eksplisitte grunnen til at disse to etatene ikke er med i EPJ-samarbeidet er at de er redde for at deler av innholdet i regjeringsnotater skal bli kjent for allmennheten. Disse notatene er i sin helhet unntatt offentlighet, inklusive deres titler. Finansdepartementet har imidlertid sett at krysskoblinger av dokumenter fra andre departementer som hører til (eller fører til) regjeringsnotater muliggjør lekkasjer.²² «Ensamlet og konsekvent journalføringspraksis» vil kunne hindre slike lekkasjer.

Det er altså ikke bare åpenheten og personvernet som står på spill i EPJ-saken, det er også arbeidsroen. Dette skal jeg komme tilbake til i neste kapittel.

2.3 Oppsummering

Jeg begynte dette kapittelet med å spørre hvordan talekraft har blitt distribuert blant EPJ-aktørene. Hvem har ønsket å si noe, hvem har sagt noe, og hvem har *fått* si noe (av noen)?

Disse spørsmålene er for omfattende til at jeg kan gi fullstendige svar på dem. Jeg vet for eksempel veldig lite om interne maktforhold i AAD (se

²²Finansdepartementet til AAD, 19.03.2001, «Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – konsekvensutredning», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 028.

side 9). Og det kan være aktører og prosesser som på andre måter har vært usynlige for meg.

Men noe vet jeg, selv om bildet ikke er komplett. AAD har vært en sentral aktør når det gjelder å trekke inn aktører og gi dem talekraft. Ved utarbeidelsen av 2003-rapporten trakk de inn nølerne i departementsfellesskapet, Finansdepartementet og Statministerens kontor, fikk dem i tale, imøtekom deres bekymringer og fikk deres velvilje og ansvar i forhold til en framtidig permanent løsning. I forhold til pressen har AAD vært mye mer sparsom med å innvilge talekraft. Norsk Presseforbunds gjentatte insisteringer på å bli tatt med som partner i utformingen av en ny EPJ-tjeneste har blitt avvist. Deres påstander om at sensur på navn både er unødvendig i forhold til en personvernsproblematikk og skadelig i forhold til en åpenhetsproblematikk har ikke blitt tatt til følge.

Sommeren 2002 var det imidlertid Statskonsult som var den store distributøren av talekraft, ikke AAD. Våren 2002 nølte AAD med å videreføre EPJ. Statskonsult arrangerte et informasjonsmøte (som vi så i seksjon 2.2.3 på side 29) hvor blant annet Datatilsynet, AAD, journalister, Norsk Presseforbund og en rekke EPJ-tilhengere fra andre departementer var til stede. Pressen fikk nå rikelig med talekraft, i kraft av en *nyhet*, noe som resulterte i at AAD-ministeren gjennom sin pressemelding i effekt irecttesatte sitt eget departement og sikret EPJs framtid.

Den aktøren som imidlertid har blitt tildelt mest talekraft i prosessen mot en permanent EPJ er, så vidt jeg kan se, Datatilsynet. De har fått talekraft til å definere personvernsproblematikken i forhold til en framtidig EPJ. Advokatfirmaet Føyen & Co brukte først Datatilsynet som autoritet. Datatilsynet garanterte så for 1999-utredningens saklighet i ettertid og gjentok og utdypet utredningens poenger i 2003-rapporten, ved at de satt i arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten.

De har øyensynlig fått mer talekraft enn de har bedt om. Sommeren 2002 (i etterkant av «rabaldermøtet» og presseoppslagene i denne forbindelse) tar Datatilsynet kontakt med journalistenes eget fagblad, *Journalisten*, og tar til motmæle mot en kritikk som pressen har reist mot dem. Kritikken går nettopp på at Datatilsynet har vært eneste høringsinstans. Datatilsynet

presiserer at dette ikke har vært i deres interesse. De ønsker at alle relevante parter bør høres i saken og få anledning til å komme med innspill.²³

Det jeg har kalt «rabaldermøtet» har også en etterhistorie. Sommeren 2002 begynner AAD også to andre prosesser: De skal effektivisere/slanke/omorganisere Statskonsult (Statskonsult 2002), og de skal omstille AAD i retning av å bli et «moderniseringsdepartement» (AAD 2002: 3). Dette innebærer at departementet skal ha et «klarere ansvar for felles behov i departementsfellesskapet og offentlig sektor forøvrig» (side 3), at det skal endre/omstille, forenkle og utvikle offentlig sektor til beste for brukerne» (side 3–4). De skal gjøre dette ved i større grad å bli en tverrdepartemental «kunnskapsorganisasjon, med kompetanse som viktigste ressurs og virkemiddel» (side 6). Det vil si at AAD i større grad skal bli en organisasjon av den typen Statskonsult var, og som Rasjonaliseringsdirektoratet var før det igjen.²⁴ Høsten 2003 er det klart hvor det går med Statskonsult: Hele direktoratet gjøres om til et AS fra 01.01.2004, og sommeren 2004 er det nye Moderniseringsdepartementet på plass.

Det nye Statskonsult AS må nå fakturere hver eneste jobb de gjør. Moderniseringsdepartementet er en av flere oppdragsgivere, som det nye aksjeselskapet må pleie sin relasjon til. I denne relasjonen er muligheten for å lage et nytt «rabaldermøte» temmelig utenkelig. Moderniseringsdepartementet har tatt kontrollen på en måte som AAD ikke hadde sommeren 2002, og Statskonsult er ikke lenger i en posisjon hvor de kan drive fram EPJ-tjenesten i samme grad som før.

Innholdsmessig kan oppsummeringen av det politiske spillet jeg har presentert i dette kapitlet gjøres ganske kort: 2003-rapporten avviker lite fra 1999-utredningen. Det tok litt tid og det var litt bråk i tiden mellom dem, men enden på historien – hvis 2003-rapporten er enden – er at pressen får beholde en EPJ-tjeneste, som også gjøres tilgjengelig for alle andre, mens Datatilsynet får det som de vil med personvernet, til pressens ergrelse.

²³*Journalisten*, 28. Juni 2002, «– Alle instanser bør høres». Artikkelen kan søkes opp fra www.journalisten.no.

²⁴Rasjonaliseringsdirektoratet skiftet navn til Statskonsult i 1989.

Kapittel 3

Etablerte sannheter

I forrige kapittel viste jeg hvordan 2003-arbeidsgruppens anbefalinger i det store og hele fulgte de anbefalingene som 1999-utredningen presenterte. Andre dokumenter har også fulgt 1999-utredningen og 2003-rapporten, som oftest uten substansielle avvik. Det er noen viktige kontroverser, spesielt Datatilsynets bekymring for personvernet versus Norsk Presseforbunds gjentatte påstander om at EPJ ikke utgjør et viktig personvernsproblem, heller ikke uten forslaget om fjerning av personnavn etter 12 måneder.

I dette kapittelet skal jeg imidlertid sette uenighetene i parentes og heller fokusere på noen av de sentrale poengene som de aller fleste aktørene i EPJ-saken er enige om. Jeg har trukket fram tre viktige «enigheter» i EPJ-saken, tre viktige premisser, argumenter eller sannheter som de fleste følger. Det er:

- det moralsk riktige ved bred, allmenn tilgang til EPJ
- det personvernmessig riktige i å gjøre personnavn usøkbare etter 12 måneder
- det viktige i å innføre ensartede journalføringspraksiser

2003-rapporten ble sendt på høring til den sentrale statsadministrasjonens etater, og de inkomne høringsuttalelsene gir mange gode eksempler på hvordan konklusjonene i 1999-utredningen – via 2003-rapporten – gjentas. Konklusjonene får så og si sitt eget liv, ved at de gjentas, men ofte i form av lettere «oversettelser» eller transformasjoner. Her er tre, tilfeldig utvalgte eksempler på slike gjentakelser, fra høringsuttalelsene etter 2003-rapporten. Helsedepartementet bekrefter første poeng med dette: «Vi er enig i at allmenn direkte tilgang til elektronisk postjournal vil lette den praktiske gjennomføringen

av allmenhetens innsynsrett og dermed styrke offentlighetsprinsippet».¹ Statens forvaltningstjeneste følger opp tolv månedersregelen: «Datatilsynet har i følge rapporten påpekt at begrenset søkeradgang er nødvendig for å unngå bygging av personprofiler. Vi slutter oss til arbeidsgruppens konklusjoner på dette punktet [...].»² Eller, for det tredje poenget: «[Vi] er enig i at det er viktig med gode arkivrutiner og vil særlig legge vekt på opplæring av arkivpersonalet og saksbehandlere i korrekt tekst/innhold i offentlig journal ...»³

Dokumenter i EPJ-saksgangen som gjentar, transformerer eller bekrefter ett eller flere av de tre punktene ovenfor begrunner eller argumenterer svært sjeldent for sine posisjoner. De gir ikke poengene styrke ved en selvstendig argumentasjon, men ved å referere bakover til et eldre dokument, som oftest til 2003-rapporten, eller til 1999-utredningen. De viktigste oversettelsene i så måte er 2003-rapportens gjentakelse av 1999-utredningens argumenter for allmenn tilgang og for skjerming av navn etter 12 måneder. (2003-rapporten argumenterer mer selvstendig for det tredje poenget ovenfor, behovet for ensartet journalføringspraksis.) I argumentasjonen for tolv månedersregelen henter 2003-rapporten også argumenter fra Datatilsynets høring, men denne høringsuttalelsen er nesten utelukkende en gjentakelse av 1999-utredningens poenger, og denne evalueringen henter altså igjen autoriteten til sitt argument ved å referere tilbake til Datatilsynets praksis.

Argumentet i favør av allmenn tilgang og argumentet om skjerming av personnavn etter 12 måneder kan altså i stor grad føres kausalt tilbake til 1999-utredningen. De er ikke bare et resultat av en slik kausal historie, de er også resultater av kulturelle resonanser. Det er likevel viktig å gå til 1999-utredningen for å finne det stedet hvor det virkelig argumenteres for disse sannhetene, både for å skjønne argumentene og fordi mange av referansene tilbake til denne utredningen regner med at det her finnes en saklig argumentasjon.

Jeg skal derfor se mer detaljert på hvordan 1999-utredningen kommer

¹Fra Helsedepartementet til AAD, 30.04.2003 «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene.» Saknr i AAD: 2003/01620, doknr.: 029.

²Fra Statens forvaltningstjeneste til AAD, 28.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620 doknr.: 027.

³Avdeling for statlig forvaltning i AAD til AAD, 30.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene.», saksnr. i AAD: 2003/01620 doknr.: 018.

fram til konklusjonen om at allmenheten bør gis tilgang, og at personnavn bør slettes etter 12 måneder. (Senere skal jeg komme tilbake til den tredje «sannheten», den om ensartet journalføringspraksis.)

3.1 Bred, allmenn tilgang til EPJ

Den viktigste argumentasjonsformen i 1999-utredningens politisk-prinsipielle halvdel er juridisk. Dette er ikke overraskende, da denne seksjonen jo er laget av et advokatfirma. I argumentasjonen for det moralsk riktige ved allmenn tilgang til EPJ, anvender 1999-utredningen en juridisk-politisk imperativ logikk. Med det mener jeg at posisjonen følger med en viss logikk av en lovgivning:

Dagens prøveordning innebærer en særbehandling av en begrenset gruppe medlemmer av offentligheten, nemlig massemediene (og heller ikke alle mediene). De som har tilgang til Elektronisk postjournal via passord, må sies å ha fått et informasjonsprivilegium. Slike informasjonsprivilegier for mediene eller andre enkeltgrupper kan vanskelig forsvares med bakgrunn i offentlighetsprinsippet. Dette prinsipp forutsetter tvert imot at rett til innsyn i den offentlige forvaltnings saksdokumenter tilkommer enhver i egenskap av samfunnsborger. Mye taler for å se dette prinsipp som så fundamentalt at det kan betegnes som en grunnleggende menneskerettighet eller en grunnrettighet, jf forslaget om å ta dette inn i grl § 100 om ytringsfriheten. Slike grunnrettigheter kan ikke noen ha i større grad enn andre. De må nødvendigvis tilligge alle borgere på like linje. (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999: 34)

Altså, gitt at vi har et lovfestet «offentlighetsprinsipp» i Norge, og gitt at dette prinsippet gjelder for alle samfunnsborgere, så kan begrenset tilgang til EPJ vanskelig forsvares. Denne argumentasjonen er strengt tatt ikke moralsk. Den er rent logisk, gitt prinsippene, og uansett hva man måtte mene om prinsippene. Den sier for eksempel ikke noe om at Norge kommer til å bli «mer demokratisk», eller at vi kommer til å få en «bedre offentlighet». Den sier bare at det er prinsipielt riktig med allmenn tilgang.

Det er imidlertid mer å si om dette argumentet enn at det følger som logiske deduksjoner innen formal juss. Det spiller på noe mer, noe vi litt generelt kan kalle «kultur». En måte å synliggjøre denne «kulturen» på, er å se

på noen av måtene utredningens konklusjon har blitt oversatt på, i etterfølgende dokumenter. Her er tre oversettelser eller transformasjoner:

- «...allmenn direkte tilgang til elektronisk postjournal vil [...] styrke offentlighetsprinsippet.»⁴
- «Det er etter vår mening en styrking av demokratiet at basen også åpnes opp for 'den brede allmenheten', og ikke bare pressen.»⁵
- «Dette [det vil si allmenn tilgang] vil bidra til å sikre de hensyn som offentlighetsprinsippet er ment å ivareta.»⁶

De to siste forsvarerne for allmenn tilgang er interessante fordi de kommer fra pressens organisasjoner, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening. Jeg trekker fram deres forsvar av følgende grunner:

For det første, det er ikke gitt at det er strategisk lurt av disse organisasjonene å flagge demokrati på denne måten. Man kunne, rent hypotetisk, tenke seg at de kynisk vurderte som følger: Allmenn tilgang fører til personvernsgrensninger, som også vil gjelde for oss. Uten allmenn tilgang kan vi beholde vår privilegerte tilgang.

For det andre, og viktigere: Det er ikke nødvendigvis gitt at allmenn tilgang fører til en «styrking av demokratiet» slik Norsk Presseforbund skriver, selv om advokatene i Føyen har rett i at det juridisk sett er mer rettferdig med allmenn tilgang. Hvis Norsk Presseforbund har rett i at tolv månedersregelen for skjerming av personnavn er et alvorlig hinder for kritisk politisk journalistikk, så kan man argumentere for at demokratiet som helhet taper på allmenn tilgang. Pressens representative rolle, dens rolle som «vaktbikkje», svekkes i den grad at det ikke oppveies av allmenn tilgang til en begrenset versjon av EPJ.

Pressen kunne altså argumentert annerledes enn det de faktisk har gjort: De kunne argumentert for at det ville være bedre for demokratiet som helhet at de fikk eksklusiv tilgang til EPJ, enn at alle fikk lik (eventuelt like dårlig) tilgang til EPJ, selv om dette altså ville vært «urettferdig». De to argumentene

⁴Fra Helsedepartementet til AAD, 30.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 029.

⁵Fra Norsk presseforbund til AAD, 28.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 017.

⁶Fra Norsk redaktørforening til AAD, 28.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 015.

jeg har anført ovenfor er hypotetiske og ikke nødvendigvis holdbare. Men det at de er helt fraværende i diskusjonen omkring EPJ, også fra noen som kunne tjent på dem, illustrerer følgende:

Å argumentere for at allmenn tilgang er et gode, uansett hvor sant det måtte være, er også en politisk korrekt posisjon. Det virker som det er moralsk vanskelig for pressens organisasjoner å gå imot denne politiske korrektheten. Dette spiller opp til en egenskap ved norsk kultur som har vært mye studert de siste årene, nemlig at likhet er dypt rettferdig, og at ulikhet er like dypt problematisk. Heidi Høiskar i Statskonsult uttrykte dette rettferdighetsidealet i forhold til EPJ når jeg spurte henne hvorfor alle burde få tilgang til tjenesten.⁷ Hun la vekt på at dagens ordning er urettferdig og viste til henvendelser hun har fått fra en rekke miljøer som nå søker om tilgang til tjenesten. I tillegg til nyhetsredaksjoner på venteliste (som pr. desember 2004 er 15 redaksjoner) inkluderer disse miljøene frilansjournalister, forskere, spesielt historikere, høyskoler og advokater. Det er for Høiskar ganske åpenbart at disse miljøene burde ha den samme tilgangen til tjenesten som dagens privilegerte redaksjoner. Mitt poeng her er ikke at hun tar *feil*. Jeg har vanskelig for annet enn å gi henne rett. Poenget her er imidlertid at det finnes mange studier som viser at dette rettferdighetsidealet er «typisk norsk» (Lien *et al.* 2001), og at man derfor kan anføre det som et argument, uten å kritisk vurdere dets pragmatikk. Pragmatikken må vike for moralen. Noe annet er umoralsk.

1999-utredningen holder seg strengt til den juridiske rettferdigheten ved allmenn tilgang, men mangler altså – i sin politiske korrekthet – en sosiologisk og pragmatisk vurdering av hvorvidt allmenn tilgang *i praksis* vil «sikre de hensyn som offentlighetsprinsippet er ment å ivareta» (slik Norsk Redaktørforening formulerer det).

3.2 Usøkbare personnavn etter 12 måneder

Så til den andre viktige konklusjonen i 1999-utredningen, den at man ikke bør kunne søke på personnavn som har vært lagret lenger enn 12 måneder. Hvordan argumenterer 1999-utredningen for denne konklusjonen?

Her er det vanskeligere å finne en klar juridisk-deduktiv argumentasjons-

⁷Intervju med Heidi Høiskar, 22. januar 2004

form, et logisk argument som kan lede fram til juridiske imperativer. I avklaringen omkring personvern går utredningen gjennom en rekke paragrafer i flere lover og direktiver, som Personvernloven, Persondataloven og EU-direktivet av 24.10.95 om behandling av personopplysninger. Lovene avveies og diskuteres på mange måter, men det juridiske imperative resultatet av disse avveiningene er heller magert. Det eneste juridiske imperativet av betydning som jeg klarer å finne, gjelder § 46 i persondataloven kap. VIII. Denne paragrafen gir Datatilsynet myndighet til å kunne pålegge et departement eller en etat å endre eller opphøre en saksbehandling, hvis saken strider mot behandlingsreglene i Personopplysningsloven. 1999-utredningen konkluderer med at «§ 46 bør ikke gis anvendelse». (Dette er for øvrig en konklusjon Datatilsynet er uenig i.⁸)

Når så utredningen kommer til sine «Løsningsforslag» (seksjon 4.3.2), og spesielt i underseksjon 4.3.2.4, «Likebehandling», følges ingen av de juridiske argumentene opp. Da endres stilen fra juridisk stringens til en betydelig løsere argumentasjon. laøsheten i denne argumentasjonsrekken kan illustreres ved at den reiser en rekke spørsmål som den ikke besvarer. Den følgende teksten illustrerer dette, annotert med spørsmål fra meg:

En annen type begrensning som kan gjøres, er i tråd med det som Datatilsynets konsesjon til Fylkesmennene er basert på, nemlig at det settes en grense i tid for hvor lenge journalinnføringer skal ligge på Internett. Datatilsynet har for Fylkesmennene satt grensen ved 3 måneder. Et argument for en slik begrensning er at en da unngår å gjøre tilgjengelig et historisk arkiv, samtidig som offentlighetens interesse for innsyn primært vil gjelde de aktuelle saker. [*Vil den? Hva med historikernes mer langsiktige offentlighet?*] Det er muligens et poeng at den alminnelige høringsfrist etter utredningsinstruksen er på 3 måneder. Vi ser likevel en 3-månedersgrense som et for sterkt inngrep i forhold til offentlighetshensynene. Det har klar verdi, både for mediene og for andre brukere at journalen går lenger tilbake i tid, selv om det er riktig at verdien vil reduseres jo lenger tid som går. [*Sant nok, men hvorfor er akkurat 3 måneder for kort tid?*]

[...]

⁸I høringen til utredningen skriver Datatilsynet: «En ordning hvor Datatilsynet skal utøve tilsyn, men ikke gis kompetanse til å gi pålegg om forhold som strider mot behandlingsreglene i personopplysningsloven er, etter vår oppfatning, ikke akseptabel». Brev fra Datatilsynet til AAD, 16.08.2001, «Konsekvensutredning av prosjektet elektronisk postjournal (EPJ)», saksnr. i Datatilsynet: 2001/1154, doknr.: 2.

Avsender/mottakerfeltene:

Alle navn på fysiske personer i disse feltene gjøres utilgjengelig på Internett etter 12 måneder. [*Hvorfor møter tidsfristen på akkurat 12 måneder de krav til tilgjengelighet som 3 månedersfristen ikke møter? Hvorfor ikke 24 måneder eller 5 år?*] (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999: 35–36)

Jeg skal ikke argumentere for at en tilgjengelighet på spesifikt 12 måneder nødvendigvis er urimelig. Poenget er at teksten reiser noen spørsmål som aldri besvares. Det finnes ingen annen rasjonell eller empirisk argumentasjon for tolv månedersregelens spesifikke innhold enn det jeg har gjengitt over. Hvis man skulle besvart spørsmålene jeg har stilt, det vil si hvis man skulle argumentert for tolv månedersregelens rimelighet, så ville man trengt noe annet enn juss og ganske løs synsing. Man ville hatt behov for empirisk forskning, noen undersøkelser av hva de forskjellige alternativene kunne medføre. Er det faktisk sånn at en tolv månedersgrense representerer en hindring for «bygging av personprofiler» – som en 24 måneders eller en femårs grense *ikke* representerer? Hvordan kan man faktisk bruke EPJ til å «bygge personprofiler»? Kan man i det hele tatt gjøre det? Hvor lang tid er det faktisk nyttig for journalister at man kan søke på personnavn? Er det i det hele tatt noe problem for journalister at personnavn ikke er søkbare (men altså synlige i resultatet av søket)?

Det ser altså ut som om det forslaget som har møtt så stor motstand fra pressens organer i det store og hele verken er basert på juridiske imperativer eller på empirisk erfaring, men på stor grad av generell synsing. Det er imidlertid ett viktig argument for tolv månedersregelen i 1999-utredningen, som vi ser i sitatet ovenfor. Det er ikke legitimert gjennom rasjonalitet eller empiri, men gjennom tradisjon.

Advokatfirmaet Føyen & Co henviser til en praksis som Datatilsynet har anvendt. En god del kommunale og statlige organer legger postlistene sine ut på nett, uavhengig av EPJ-prosjektet, som oftest i form av rene tekstlister. Fylkesmennene var en instans som gjorde dette før 1999. De var antakelig en tidlig instans, muligens den første. Datatilsynet hadde gitt Fylkesmennene konsesjon til å gjøre dette, forutsatt at listen bare lå ute på Internett i tre måneder. Det var denne konsesjonen advokatfirmaet tok utgangspunkt i, og som de «liberaliserte», når de foreslo tolv månedersregelen.

Advokat Arve Føyen var forøvrig kontorsjef i Datatilsynet før han i 1982

var med å starte Advokatfirmaet Føyen & Co. Føyen var konsulent i EDB-rett i Statskonsult/Rasjonaliseringsdirektoratet før han ble kontorsjef i Datatilsynet.⁹

Jeg skriver ikke dette for å spekulere i personlige relasjoner, men for å vise at det er en faglig og historisk nærhet mellom Datatilsynet og Advokatfirmaet Føyen & Co som gjør det forståelig at disse to institusjonene tenker og jobber ganske likt når det gjelder personvernspørsmål.

Datatilsynet har altså en svært viktig posisjon som garantist for tolvmånedersregelen. De var som vi har sett også eneste høringsinstans i etterkant av 1999-utredningen. I denne høringsuttalelsen bekrefter de utredningens to viktige konklusjoner om personvern. De deler, som de skriver, «den prinsipielle betenkeligheten ved at (enkelte) av massemediene i dag er gitt et informasjonsprivilegium gjennom EPJ», og de har «ingen innvendinger» mot at navn på fysisk person beholdes, men gjøres ikke-søkbart etter 12 måneder.¹⁰

Det er fra denne høringsuttalelsen at 2003-rapporten igjen henter legitimitet til forslaget om å følge 1999-utredningens 12-månedersregel. Ved at datatilsynet sitter i arbeidsgruppen for rapporten, er de også i stand til å utdype argumentene fra sin egen høringsuttalelse (AAD 2003: 7).

Datatilsynet var altså den sentrale kilden og den eneste legitimiteten til 1999-utredningens konklusjon angående tolvmånedersregelen. Samtidig var de den etterfølgende 2003-rapportens viktigste garantist for 1999-utredningens gyldighet i denne saken.

3.3 Behovet for arbeidsro

Allmenn tilgang og usøkbare navn etter 12 måneder er altså de to store endringene som er foreslått ved overgang til en permantnet EPJ-tjeneste. Ved å diskutere «opprinnelsen» og rasjonaliteten bak disse to endringsforslagene har jeg også presentert to store moralske og politisk korrekte argumenter: ønsket om en mer åpen og derved demokratisk stat og ønsket om et effektivt

⁹Se Arve Føyens CV på www.foyen.no/templates/CV____265.aspx?expandCV=true&expandArt=false Advokatfirmaet Føyen & Co spesialiserte seg blant annet på «IT-rett – EDB-, telekommunikasjons- og opphavsrett», se web.archive.org/web/*/http://www.foyen.no for kilde til firmaets historie tilbake til 1996.

¹⁰Datatilsynet til AAD, 16.08.2001, «Konsekvensutredning av prosjektet elektronisk postjournal (EPJ)», saksnr. i Datatilsynet: 2001/1154, doknr.: 2.

personvern. Ingen er imot disse to målsetingene. Ingen *kan* være imot dem. Rapportene såvel som høringsuttalelsene som følger dem er fulle av festtaleformuleringer som hyller dem, og spesielt åpenheten. Og det er mer enn festtaleretorikk, det er politisk virksomme (og sikkert dyptføyte) argumenter som taler i EPJs favør (åpenhet), såvel som til dens uheld (personvernproblematikk). Men det finnes også et tredje argument, en tredje faktor som intervensjoner i EPJ-problematikken, og det er statsadministrasjonens behov for og ønske om arbeidsro. Det er, implisitt, i forhold til denne problematikken at «behovet for ensartede journalføringspraksiser» ofte gjentas.

På den ene siden er dette et helt legitimt argument. Det er juridisk legitimert. I Offentlighetsloven heter det således:

§ 4. Utsatt offentlighet i særlige tilfeller

Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

§ 5. Unntak for interne dokumenter

Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet. [...]

Det er åpenbart dumt om dokumenter som har karakter av å være kladd skal være offentlig tilgjengelige. De kan være skrevet i «beste mening», men være språklig upresise, og kan fortolkes av journalister og andre i «verste mening». En slik offentlig innblanding vil kunne ødelegge enhver saksforberedelse og ville kunne virket lammende hvis den ble satt i system.

På den andre siden er behovet for arbeidsro et illegitimt argument. I mange tilfeller er de fleste av oss enige i at det er illegitimt. Vi vil gjerne at viktige politiske prosesser skal være åpne, det være seg ved bygging av hovedflyplasser eller ved våpensalg. Den franske dommeren Eva Joly forteller om en ekstrem historie, i forbindelse med at hun undersøkte det franske oljeselskapet ELF (som har vært et viktig instrument for fransk geopolitikk og hvor den franske stat er eier). Under etterforskningen ble hun utsatt for diverse trusler og fikk politibeskyttelse. Denne politibeskyttelsen ble offentlig kjent. I en ambassademottakelse småpratet hun med en general, høyt plassert i det franske militæret. Joly forteller:

I noen minutter praktiserer vi fransk konversasjonskunst. Så planter han plutselig de blå øynene sine i mine:

– Jeg kan forestille meg at det ikke er særlig morsomt for Dem hver dag, Madame. Alt oppstyret, presset, truslene ... Men jeg tror De vil nå målet.

Jeg svarer ikke. Han gjør en to sekunders kunstpause. Jeg antyder et takknemlig smil. Så fortsetter han, kaldt:

– Det blir en annen historie dersom de forlater oljemiljøet og går løs på våpensalg i stedet. Hos oss forekommer ikke advarsler. Hvis De begynner å etterforske, gir jeg Dem 48 timer ... (Joly 2003: 53)

Det finnes imidlertid også en mye mindre ekstrem form for stillhet, nemlig det legitime (og juridisk legitimerte) behovet for arbeidsro. Heller ikke denne arbeidsroen er imidlertid et spesielt moralsk eller politisk høyverdig mål. En rekke politiske initiativ hyller åpenheten, så som for eksempel Offentlighetsmeldingen av 1997-98¹¹ og Regjeringens Forvaltningspolitiske redegjørelse til Stortinget, «*Offentlig sektor – et spørsmål om tillit*».¹² Forslaget til ny offentlighetslov er det nyligste, store arbeidet for å bedre åpenheten, og er i hele sitt vesen hyllest til åpenheten (Justisdepartementet 2003). Det finnes ingen tilsvarende moralske forsvar for arbeidsroen. Mens åpenheten er moralsk høyverdig, er arbeidsroen i beste fall nødvendig.

I argumentasjonen og i sakspapirene omkring EPJ er arbeidsroens moralske usynlighet synlig ved dens fraværenhet, som en hvit flekk på kartet. Behovet for arbeidsro, og sammenhengene mellom den elektroniske postjournalen og dette behovet, er i liten grad tematisert og problematisert. Derved er også sontringene mellom mer og mindre legitime former for arbeidsro lite utforsket.

Jeg var innom en versjon av fraværet av arbeidsroproblematikk ovenfor, i min hypotetiske diskusjon av hvorvidt EPJ kan tenkes å føre til mindre faktisk åpenhet, i hvert fall på noen områder, hvis saksbehandlere i større grad enn nå finner måter å kommunisere på som ikke synes, eller som synes dårlig,

¹¹Stortingsmelding 32 1997-98, «*Om offentlighetsprinsippet i Forvaltningen*».

¹²*Offentlig sektor – et spørsmål om tillit* (Forvaltningspolitisk redegjørelse, Stortinget 26. april 1999 av Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dåvøy), som The WayBack Machine (<http://www.archive.org/web/web.php>) viser at var tilgjengelig på <http://odin.dep.no/aad/publ/publ.html>, versjon 14. oktober 1999. Men The WayBack Machine er ikke perfekt. Den har lagret siden hvor lenken til Dåvøys dokument finnes, men ikke selve dokumentet. (Referansene er for øvrig fra omtrent 1999 da jeg hentet dem fra 1999-utredningen, som innleder med disse for å vise den politiske legitimiteten til EPJ (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999: 10-11).

i EPJ. Her er et eksempel på hvordan arbeidsroens usynlighet er blitt synlig for meg, i kraft av sin fraværenhet som diskusjonstema.

De siste årene er det blant departementene kun Finansdepartementet og Statsministerens kontor som ikke har deltatt i prøveprosjektet EPJ.¹³ Dermed har det oppstått et visst press for å få dem med, spesielt fra pressens side. I tidsskriftet *Stat og Styring* (som utgis av Statskonsult), nr. 1, 2002 får de to departementene gjennomgå. Jeg gjengir deler av artikkelen:

[Ingress:] **Tross 30 år med offentlighetslov, brytes den stadig. Verstingene er Statsministerens kontor og Finansdepartementet. Ifølge journalist Per Anders Johansen har arbeiderpartiregjeringen vært et tilbakeskritt. Hans største bekymring er imidlertid økningen i de uformelle beslutningsprosessene.**

[...]

Jeg synes Finansdepartementet og Statsministerens kontor per i dag er «verstingene» i offentlighet. [Johansen er stemmen her og i det følgende] De har ikke en gang tatt seg bryet med å gjøre postjournaler elektronisk tilgjengelig, slik at det er langt mer tungvint å be om innsyn fra disse departementene.

[...]

– Det som bekymrer meg mest, er at man i de siste årene har sett stadig klarere tegn på at forvaltningen blir mer uformell i måten de fatter beslutninger på. Denne utbredelsen av uformelle beslutningsprosesser er et utviklingstrekk som arbeider mot offentlighet, mot åpenhet og mot historikeres arbeidsbetingelser. Problemet er at man for å unngå innsikt gjør en større del av beslutningsprosessen uformell.

Finansdepartementet og Statsministerens kontor forsvarer seg mot denne kritikken i neste nummer av *Stat & Styring*. Dette forsvaret har to viktigste poenger. For det første har de en innsynsstatistikk som viser at de blir mer åpne:

– I Finansdepartementet startet vi for alvor arbeidet med offentlighet våren 1996. I 1995 ga departementet avslag på hele 48,2 prosent av innsynsbegjæringene, forteller Anne-Sissel Skånvik. [... og hun fortsetter] – i 1997 var vi nede i 26 prosent, i 1998 lå vi på 17,3 prosent og i 1999 var avslagsandelen 18,94 prosent. I fjor ga vi avslag bare på 11,53 prosent av begjæringene om innsyn.

¹³Gjennom arbeidet med 2003-rapporten er de imidlertid integrert, slik at når den permanente EPJ kommer, så vil de være med i den.

For det andre begrunner de hvorfor de ikke er med i EPJ:

- Postjournalen er et prøveprosjekt som vi arbeider med å hekte oss på [forteller Skånvik fra Finans]. Vi har nølt litt med å koble oss på, blant annet ut fra sikkerhetsmessige årsaker. Det viktigste her er at vi har sett at det er muligheter for å koble informasjon fra den ene journalen til den andre, som gjør at man kan få innsikt i hva regjeringsnotater inneholder. Jeg vil ikke si hvilket departement vi har sett spesielt på, men det finnes altså en kobling her som er uheldig.

Etter å ha lest dette har jeg forsøkt å få en bedre og litt mer grundig forståelse av hvorfor Statministerens kontor (SMK) og Finansdepartementet (Finans) har valgt å ikke bli med i EPJ. Jeg har lett etter argumentene mot dagens EPJ, gjerne de gode argumentene, og gjerne de som viser hvordan legitim arbeidsro kan bli ødelagt.

Når jeg henvender meg til ansvarlig person i SMK og ber om et intervju, får jeg til svar at et slikt intervju ikke er nødvendig siden «vår holdning til EPJ vel er kjent». Men fra SMK til AAD finner jeg ikke *ett eneste* dokument som omhandler EPJ. SMK har ikke en gang gitt en høringsuttalelse i forbindelse med 2003-rapporten. Jeg ringer en saksbehandler i AAD og spør om de har noen dokumenter som begrunner hvorfor SMK og Finans ikke er med i dagens EPJ. AAD-byråkraten forteller meg at hun ikke tror det finnes noen skriftlig dokumentasjon på det.

Etter mye leting og ved hjelp av EPJ, finner jeg til slutt ett relevant dokument. Det er fra Finansdepartementet til AAD¹⁴ og sier omtrent det samme som forsvaret i *Stat og Styring*: Finansdepartementet har ennå ikke blitt med i EPJ fordi de har funnet at man gjennom systemet kan få innsikt i hva regjeringsnotater inneholder. Det er krysskoblinger mellom ulike departementers postjournaler som muliggjør denne lekkasjen, og det skjer på grunn av ulik journalføringspraksis i Finans og et annet departement (som ikke navngis). Finansdepartementet vil være med i EPJ når det er innført standardiserte journalføringspraksiser som forhindrer slik lekkasje.

I høringsuttalelsene etter 2003-rapporten er imidlertid den departementale arbeidsroen et gjennomgående tema på én bestemt måte, nemlig ved at behovet for ensartet journalføringspraksis tas alvorlig. «Ensartet journalføringspraksis» er et tiltak som skal sikre arbeidsroen fordi uensartet praksis

¹⁴Finansdepartementet til AAD, 19.03.2001, «Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – konsekvensutredning», saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 028.

nettopp er en uintendert kilde til innsyn. Her er et tilfeldig valgt – og typisk – eksempel på hvordan den ensartede journalføringspraksisens betydning gjentas i de fleste høringsuttalelsene:

Det er viktig [...] at gode arkivrutiner med kvalitetssikring av journalføring, systematisk og samordnet opplæring og gode sikkerhetssystemer blir gjennomgått.¹⁵

Noen ganger *begrundes* dette poenget, så som her:

Samtidig vil Justisdepartementet understreke betydningen av ensartet journalføringspraksis og gode kontrollrutiner. Særlig vil dette være viktig for å hindre at opplysninger som er taushetsbelagte, blir gjort allment tilgjengelige [...]¹⁶

Her refereres det til behovet for å verne om «taushetsbelagte» opplysninger. Det går fram av dokumentet at ordet «taushetsbelagt» både refererer til tilfeller der det er den interne arbeidsroen som beskyttes, og til tilfeller der det er eksterne personer hvis identitet beskyttes. Norsk Presseforbund støtter behovet for ensartet journalføringspraksis, men begrunner det med referanse til personvernet, ikke til den interne arbeidsroen.¹⁷ De aller fleste høringsuttalelsene slår imidlertid bare fast at «ensartet journalføringspraksis og gode kontrollrutiner» er viktig, uten at de går inn i noen eksplisitt diskusjon av hvorfor det er viktig. Ingen uttalelser går grundigere inn i noen prinsipiell diskusjon av behovet for arbeidsro og hvordan dette legitime behovet kan komme i prinsipiell eller faktisk/praktisk konflikt med det like legitime behovet for en åpen forvaltning.

Selv om det ser ut som behovet for arbeidsro anerkjennes av omtrent alle som mener noe om Elektronisk postjournal (oftest i form av en tilslutning til «behovet for ensartet journalføringspraksis»), så inngår altså ikke dette behovet i noen åpen og eksplisitt debatt om lukkethetens nødvendighet i forhold til lover, teknologier og praksiser som skal skape mer åpenhet, som Elektronisk postjournal. Fra Statsministeres kontor var (den nå avtakende) motstanden mot EPJ-samarbeidet passiv. I det store og hele virker det

¹⁵ Statistisk Sentralbyrå til Finansdepartementet (som videresendte til AAD), 22.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal fra departementene og direktoratene», Saksnr. i Finans: 2003/01117, doknr.: 004.

¹⁶ Justisdepartementet til AAD, 30.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal fra departementene og direktoratene», Saksnr. i AAD: 1999/02858, doknr.: 081.

¹⁷ Fra Norsk presseforbund til AAD, 28.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 017

som om passiv motstand er bedre enn aktiv dialog, når det man forsvarer er lukkethet og ikke-kommunikasjon (uansett hvor juridisk og/eller moralsk legitim denne måtte være), og når det man må argumentere mot er moralsk høyverdige og politisk korrekte forsvar for åpenhet.

Jeg tror det er et viktig problem knyttet til denne store graden av stillhet rundt stillhet, denne ikke-kommunikasjonen av ikke-kommunikasjon. Problemet er at det blir vanskelig å få til eksplisitte diskusjoner og empirisk forskning rundt grensene mellom legitim og illegitim ikke-kommunikasjon, rett og slett fordi ikke-kommunikasjon ikke er et tema. Antropologen Gregory Bateson har skrevet en bok om ikke-kommunikasjon (Bateson 1987). Han argumenterer for at alle «kommunikative systemer» *må* ha bestemte former for ikke-kommunikasjon. Den aktuelle formen for ikke-kommunikasjon vil kunne variere stort, men det er med nødvendighet alltid noe som ikke-kommuniseres. Bateson fortsetter en lang antropologisk tradisjon som tematiserer et grunnleggende trekk ved alle samfunn, nemlig at de forvalter og praktiserer ulike sett med tabuer og grenser, fra forbud mot å spise svinekjøtt til ulike grenser for hva man kan kjøpe for penger. Hvis vi lot slike innsikter være et utgangspunkt for en evaluering av EPJ, ville vi kunne jobbe litt mer åpent, empirisk og pragmatisk med hvordan ikke-kommunikasjonen flytter seg i en forvaltning. Ikke for generelt å legitimere ikke-kommunikasjon, men for å kunne jobbe mer pragmatisk med hvordan vi utvikler en åpen og demokratisk stat.

3.4 Forestilte og virkelige sluttbrukere

Prøveprosjektet Elektronisk postjournal er et ganske bemerkelsesverdig statlig IT-prosjekt. Fra sluttbrukerens synspunkt er det en ubetinget suksess. Som prøveprosjekt er det gjennomprøvet, i den forstand at det har gått i ti år og kan trekke på en stor skare begeistrede brukeres erfaring. Samtidig er denne unike muligheten for empiriske undersøkelser, denne muligheten til å bruke prøveprosjektet til faktiske brukerundersøkelser, ikke blitt nyttiggjort.

I 1999-utredningen og i de dokumentene som har fulgt denne fram til i dag (og som jeg har tilgang til), figurerer sluttbrukerne i all hovedsak som forestilte brukere. «Allmennheten» er en stor, generell bruker som har prinsipiell rett på tilgang, samtidig som man forestiller seg at denne allmennheten

inneholder noen tvilsomme brukere som vil bygge «personprofiler». «Pressen» eksisterer noen ganger som faktiske brukere, men i helt generelle vendinger: EPJ er «meget nyttig for media» (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999: 5), og «Pressens syn» er referert i 2003-rapporten (i form av en gjennomgang av uttalelsene fra Norsk presseforbund og Norsk redaktørforening). Men heller ikke pressens innspill i saken dokumenterer faktisk bruk på noen systematisk måte.

Empiriske referanser som dokumenterer faktisk bruk og faktiske brukere er det altså sparsomt med. Spesielt savner jeg undersøkelser av noen av de bruksmåtene som er kontroversielle, som Datatilsynet, pressen og departementene har ulikt syn på.

Jeg skulle gjerne studert statsbyråkraters bruk av EPJ, for å finne ut om eksistensen av dette prøveprosjektet har ført til endringer i journalføringspraksiser. Jeg tror imidlertid et slikt prosjekt er både stort og komplisert. Den manglende åpenheten rundt behovet for arbeidsro, stillhetens stillhet, er nok en av grunnene til at jeg har funnet det vanskelig å starte et slikt prosjekt, i hvert fall innefor tidsrammene av det nåværende prosjektet.

Noe har jeg imidlertid gjort for å gi et empirisk bilde av hvordan EPJ brukes og kan brukes. Jeg har gjort undersøkelser som spiller inn i debatten om personvern og åpenhet, og som rokker ved noen av de argumentene jeg hittil har presentert i debatten rundt EPJ-prosjektet. Disse undersøkelsene presenterer jeg i neste kapittel.

Kapittel 4

Empiriske undersøkelser

I dette kapitlet undersøker jeg empirisk noen av de måtene å bruke EPJ på som Datatilsynet, departementer, og pressens organisasjoner i varierende grad finner problematisk. Disse undersøkelsene intervensjoner i den debatten eller kontroversen som jeg presenterte i kapittel 2, og som jeg dekonstruerte noen av premissene for i kapittel 3. Kapitlet består av tre hovedseksjoner: en som handler om pressens bruk av EPJ, en som handler tilsynssakers tilstedeværelse i Helsetilsynets EPJ, og en som handler om hvordan personnavn er tilstede i EPJ.

4.1 Journalistintervjuer

Denne delundersøkelsen er basert på intervjuer med fem journalister, en i NRK (Per Anders Johansen), to i VG (Trond Sundnes og Alexander Øystå) og to i *Klassekampen* (Tarjei Leer-Salvesen og Torgny Hasås).¹ Jeg har satt meg ned foran pc-en sammen med dem, og jeg har bedt dem bruke EPJ på bestemte måter. Selv om undersøkelsen er relativt, liten ga den noen funn som var ganske informative. Det viktigste funnet var kanskje at Norsk Presseforbunds bekymring for at navn skal gjøres usøkbare etter 12 måneder synes å være noe overdrevet. Undersøkelsen gir grunn til å tro at journalistene kommer til å klare seg ganske fint med denne begrensningen.

NRK- og VG-journalistene er valgt fordi jeg har blitt tipset om at disse er noen av de mest aktive og erfarne EPJ-brukerne. I tillegg til å bruke EPJ, un-

¹Intervjudatoer: Per Anders Johansen (9.3.2004), Trond Sundnes (20.04.2004), Alexander Øystå (21.04.2004), Tarjei Leer-Salvesen (21.04.2004), Torgny Hasås (21.04.2004).

derviser og foredrar alle tre i bruk av systemet. *Klassekampen* er valgt som en mulig kontrast til NRK og VG, med den antakelse at *Klassekampen* er politisk orientert (og at journalistene derfor er aktive brukere av EPJ), men institusjonelt og redaksjonelt ganske forskjellige fra VG og NRK. Intervjuene er gjort i redaksjonene, foran journalistenes pc, og ved at vi har brukt EPJ. Fokuset var på *praksis* heller enn oppfatninger og synspunkter. Hvordan brukes faktisk EPJ?

4.1.1 Noen typiske bruksmåter

I første del av intervjuene har jeg bedt journalistene om å vise meg hvordan de vanligvis bruker EPJ, uten at jeg har lagt spesielle føringer på hva jeg ser etter. Denne delen av intervjuene gir et ganske entydig bilde, og selv om jeg skal være litt forsiktig med å bruke ordet «entydig» når undersøkelsen kun er basert på fem intervjuer, så er det følgende en indikasjon på noe som antakelig er en ganske *utbredt* bruk (spesielt ettersom tre av intervjudeltakerne også jobber med å lære andre journalister å bruke EPJ): De fem journalistene bruker EPJ til å gjøre ganske brede søk, spesielt gjelder dette de tre fra VG og NRK. Johansen i NRK søker for eksempel i fritekst på ordet «rapport», siste måned, på alle departementene. Dette gir mange treff, flere enn 1 000. Han skimleser så de siste 2–300 postene. Hvis noe ser interessant ut, klikker han gjerne på saksnummeret og får derved opp en liste med alle dokumenter som tilhører den saken. Rapporter, har Johansen erfart, gir ofte innblikk i interessante saker.

Sundnes i VG begynner gjerne et EPJ-søk med et kronologisk søk i postjournalen til ett departement eller direktorat. (Nederst på EPJ-søkesiden, figur 1 på side 11.) kan man klikke av for enkelte etater, og derved få postjournalen til denne etaten, med de nyeste postene først). Han søker ofte på denne måten i departementer og etater som er opptatt av asylsaker, som Kommunal og regionaldepartementet. Dette er også et søk som gir mange treff, og Sundnes skummer gjennom de siste journalføringene (som også kan bli mange). Også Øystå søker gjerne kronologisk på enkelte, utvalgte departementer, og skummer gjennom journalen omtrent 200 poster bakover i tid. Men han søker også (og oftere) på enkelte søkeord i fritekst, og på mange departementer. «Riksrevisjonen» er et av hans vanlige søkeord. Treff her kan gi inntak til saker hvor staten kritiseres. (Hans erfaring er at omtrent 1 av 20

treff på «Riksrevisjon» gir en rapport, og av disse rapportene kan omtrent 1 av 20 lede til en sak.)

Klassekampens to journalister er i utgangspunktet mer saksfokuserede. Søkene deres bærer preg av at deres avis har en klar politisk profil. Men også her er søkene ganske brede: Leer-Salvesen søker (for tiden, det vil si våren 2004) regelmessig på fritekstordene «Irak» og «ambassade», for å sjekke hvordan det går med Norges planer om å åpne ambassade i det nye Irak. Hasås holder øye med Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og gjør dette ved å søke i fritekst på søkeordet «pst», under virksomhetene Justisdepartementet og Politidirektoratet.

Det går kanskje ikke an å si at *VG* er «mindre politisk» enn *Klassekampen*, slik jeg impliserer når jeg sier at *Klassekampen* har en «klar politisk profil», men søkene til Øystå og Sundnes viser hvordan *VG* er kritisk til Staten på en annen måte enn *Klassekampen*. *Klassekampen* er kritisk til enkelte politiske saker, for eksempel politisk overvåkning og Norges forhold til Irak (og USA). *VG* er oftere kritisk til staten som institusjon, og til hvordan denne kan gjøre feil, for eksempel i forhold til enkeltmennesker; derfor de svært brede, kronologiske søkene på departementers og etaters postjournaler.

De fem journalistene i undersøkelsen begynner altså sine typiske søk ganske bredt. Ved interessante funn er muligheten til å kunne følge et saksnummer en viktig vei videre mot en nyhet.

I følge Johansen er det sjeldent at man i ettertid kan føre et ferdig nyhetsoppslag tilbake til et konkret EPJ-søk. Stoffet bearbeides på veien, og informasjonen settes sammen fra mange kilder. Men Øystå i *VG* kjente godt til i hvert fall ett case der han var i stand til å føre en reportasje tilbake til et konkret søk i EPJ, ja til og med til én konkret post i EPJ. Dette var en reportasje som skaffet ham og Lars-Erik Nygaard SKUP-prisen for 1998. (Prisen ble ikke gitt spesielt for arbeidet med EPJ, men for det etterfølgende arbeidet.)² Selv om denne saken er uvanlig, er den et klart eksempel på hvordan EPJ kan brukes, av *VG* og på sitt beste.

Denne saken begynte med at Øystå gjorde et av sine brede, kronologiske søk i Handelsdepartementets postjournal. Der så han følgende post:

²SKUP: Norsk presses pris for undersøkende journalistikk, se www.skup.no

```
* NHD * Elektronisk postjournal for Nærings- og handelsdepartementet
Journalnr.: 000000/00 Dato : 1998.02.03
J-dato :
Saknr : 1997/02518 doknr.: 002
Mottaker : THOMMESSEN KREFTING GREVE LUND AS ADVOKATFIRMA Ref:
SAK: REUTER HELGA -- DFFE SAK
Innhold (Dok): REUTER HELGA -- BESLAG I MEDHOLD AV LOV OM FIENDEGODS
Gradert: U 0 Vedlegg: Arkivkode:
Hjemmel: Kontor : AJ / JU Behandler: CE
```

«Lov om fiendegods»? Hva er det? Og hva er «DFFE»? Omtrent 130 intervjuer og 80 – 100 dokumenter senere hadde Øystå og Nygaard oppsporet «DFFE» («Direktoratet for fiendtlig eiendom»), personen Helga Reuter, hennes gjenvlevende slektninger og hennes historie.

Lørdag 4. april 1998 lød VGs forside: «Helga døde som NORGES SISTE FIENDE. Forbrytelsen: Gift med tysker i 1923. Straffen: 10 mill. til den norske stat. Aldri mistenkt for krigsforbrytelser». Norskfødte Helga Reuter giftet seg med en velstående tysker i 1923. Hun fikk tysk statsborgerskap og ble av den grunn alene stemplet som fiende av Norge. (Dette skjedde på tross av at hennes mann nektet å stille sin fabrikk til disposisjon for nazistene, og selv ble fengslet av SS). Som straff for sitt giftermål måtte Helga Reuter betale mesteparten av sin farsarv (og renter av denne) som krigserstatning til den norske stat, noe hun gjorde helt fram til 1998, det vil si til *etter* at hun døde, 93 år gammel, i 1995.

4.1.2 Søk på personnavn

Etter at journalistene har presentert noen av sine typiske søkemåter, begynner jeg å spørre mer spesifikt om hvordan og hvorvidt personnavn er viktige i de søkene de gjør. Jeg ber om eksempler.

Eksemplene sitter imidlertid ikke lett og kommer ikke i overflod. For *Klasserkampens* journalister er personnavn helt uinteressant som søkekriterium. Sundnes og Johansen trekker uavhengig av hverandre fram Gro Harlem Brundtland og hennes kandidatur som direktør for World Health Organisation som et eksempel på søk på personnavn. Men begge ser også ganske snart at det finnes alternative måter å søke på, hvis «Gro H. B.» hadde vært et ugyldig søkeord, men altså synlig som resultat av søket. Sammen med Sundnes ser jeg på søkemulighetene i detalj.

Vi søker på «gro» og «brundtland» i fritekst, i UD's postjournal. Vi får 165 treff. Så søker vi på «gro», «brundtland» og «who» og får 124 treff. Så på bare «who» og får 4 233 treff. Dette betyr, tilsynelatende, at man trenger navnet «gro» for å kunne avgrense søket. Bare «who» er for bredt. Til slutt søker Sundnes på «who» og «generaldirektør» og får 224 treff. «Generaldirektør» er altså en mulig erstatning for «brundtland». Det er til og med mulig, sier Sundnes, at det er et bedre søk, fordi ikke alle dokumenter om Gros kandidatur til WHO-direktør har hennes navn i journalposten.

Tilbake på kontoret gjør jeg disse søkene igjen. Jeg blar gjennom de to søkene (med «brundtland» og «generaldirektør»), og det er klart at det er ganske lite overlapp mellom de to søkene. De gir langt fra like resultater (Ved søket på «brundtland» blir det blant annet synlig at mange poster bruker forkortelsene «generaldir» og «gendir» i stedet for «generaldirektør»). Men selv om søkene ikke er like, så spørs det om de ikke likevel er ganske *likeverdige*. Begge søkene gir for eksempel raskt treff i en rekke saker som har tittelen «WHO VALG». Hvis man søker på denne frasen for året 1997 (da Norge jobbet for Brundtlands kandidatur som generaldirektør), så får man 417 treff. Disse treffene gir igjen pekere til en rekke saksnumre, og derved til saker som alle er potensielt relevante for Brundtlands kandidatur. I noen av disse sakene figurerer «brundtland», i andre ikke. Men man ser fort at «brundtland» ikke er veldig viktig, fordi de alle tydeligvis er del av det som slår meg som en massiv diplomatisk innsats for å få Brundtland valgt. Dokumentene har typisk titler som «AT142-97 STØTTE FRA COLOMBIA FOR BRUNDTLANDS KANDIDATUR / WHO GENERALDIREKTØRSTILLINGEN» og «DT3177-97 NOTE FRA COLOMBIA WHO KANDIDATURET».

4.1.3 Oppsummering av presseintervjuer

Det synes for meg å være noe som er inkonsistent i pressens vurdering av forslaget om å gjøre personnavn usøkbare etter 12 måneder, i den kommende, permanente elektroniske postjournalen. Både Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og flere journalister har uttalt seg svært kritisk til dette forslaget. Her siterer jeg Norsk Presseforbunds uttalelse som eksempel:

Innføres arbeidsgruppens forslag om tidsbegrensning med hensyn til søkbarhet på navn på fysiske personer etter 12 måneder, mister derimot pressen en meget god mulighet for å drive undersøkende

journalistikk og kontrollere historisk materiale, slik at man får et fullstendig og sammenhengende bilde av en sak. Vi går derfor primært inn for at det ikke innføres noen spesielle begrensninger i funksjonaliteten.³

Når så sentrale EPJ-brukere skal vise meg hvordan de bruker navnesøk til å drive undersøkende journalistikk, så ser saken ganske annerledes ut. Min erfaring er at man kunne drevet like god undersøkende journalistikk i saker som Brundtlands WHO-kandidatur, uten å kunne søke på navnene deres.

Jeg skal være litt forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner på grunnlag av min lille undersøkelse. Det kan være at journalistene jeg intervjuet gikk glipp av viktige søk på navn, i den intervjusituasjonen jeg skapte. Senere har jeg også kommet over en type navnesøk som kan være viktig, og som jeg presenterer nedenfor, i seksjon 4.3 på side 64. Så det kan være at muligheten til å søke på personnavn ikke er helt uviktig, selv om jeg nok tror at tolv månedersregelen, hvis den implementeres, ikke kommer til å bli en avgjørende hindring for pressens arbeid.

4.2 Helsetilsynet og deres tilsynssaker

Helsetilsynet er en av leverandørene til EPJ hvis journal kan komme i konflikt mellom offentlighets- og personvern hensyn. Det er først og fremst tilsynssakene som kan bli problematiske. En tilsynssak er en sak hvor det foreligger en klage på en ansatt i helsevesenet, og hvor utkommet av denne klagen kan være at personen mister sin autorisasjon. En lege kan altså miste retten til å praktisere som lege, en sykepleier retten til å praktisere som sykepleier, og de kan i grove tilfeller også bli politianmeldt og straffeforfulgt (selv om det da går fra å være en tilsynssak til en straffesak). Når Helsetilsynet trekker tilbake en autorisasjon, så er det tilsynets oppfatning at navnet på den som mister autorisasjonen bør være offentlig tilgjengelig. Derved kan relevante instanser ta sine forhåndsregler (for eksempel ved at sykehus og legekontorer kan få lister over personer som de ikke bør ansette). I et intervju med flere ansatte i Helsestilsynet får jeg også en klar forståelse for at Helsetilsynet sy-

³Fra Norsk presseforbund til AAD, 28.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene», saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 017.

nes det er legitimt at pressen skriver om tilsynssaker.⁴ Offentligheten har en rett til å få vite om overtramp og feil i helesevesenet.

4.2.1 Telemarksaken

Noen av de utfordringene Helsetilsynet kan ha i spenningen mellom offentlighets- og personvern hensyn skal jeg illustrere med en sak fra 2001 der *Telemarks Avis* mente at Helsetilsynet grovt hadde forbrutt seg mot personvernlovgivningen. Saken ledet til det hittil eneste tilfellet hvor et departement eller en etat midlertidig trakk sin postjournal fra EPJ-samarbeidet.

I forbindelse med at *Telemarks Avis* fulgte en sak hvor en lege var siktet for sexmisbruk av pasienter hadde avisen følgende oppslag:

OPPRØRT OVER DATA-TABBE

SKIEN: Statens Helsetilsyn legger ut svært sensitive opplysninger på internett. Ved å lese postlistene til Helsetilsynet, kan man blant annet finne navn på leger som har mistet jobben, sykepleiere som misbruker medikamenter og foreldre som søker om narkotiske medisiner til sin sønn.

Datatisynet har ikke hørt om verre tilfeller. Den seksiktede legens advokat er sjokkert. Statens Helsetilsyn kaller sine egne rutiner for offentlig gapestokk som de håpet ingen ville oppdage.⁵

Litt lenger ned i teksten gjøres Datatisynet til viktigste kritiker:

Opprørende

- Dette er det verste jeg har hørt. Dette er jo opprørende, sier direktør i Datatisynet, Georg Apenes. Han regner med at det straks blir tatt affære for å forhindre at identiteten i slike saker kan bli kjent på nettet.
- Dette må jo rettes på med en gang. Det skal ikke skje. Direktøren for Datatisynet er ikke nådig i sin dom.
- Dette strider jo ikke bare mot regelverket, men mot alminnelig folkeskikk. Nei, dette er ille, konkluderer Apenes.

Helsetilsynet stoppet sin elektroniske postjournal, og satte i gang en gransking. Saken var imidlertid mindre dramatisk enn avisen framstilte den, og

⁴Møte i Helsetilsynet med Helge Høifødt, Jostein Vist, Per Helge Måseide, Ola Devold, 04.05.2004.

⁵*Telemarks Avis*, 05.10.2001, «Opprørt over data-tabbe».

Apenes hadde uttalt seg på grunnlag av journalistens fortolkning (og ble dessuten selv fortolket av journalisten), uten å først kontakte Helsetilsynet for å få deres versjon av saken. Helsetilsynet konkluderte med at de ikke hadde brutt noe regelverk eller at uønsket informasjon var blitt gjort tilgjengelig via EPJ. Tre–fire måneder senere er Helsetilsynets postjournal tilbake på EPJ, med samme publiseringspraksis som før saken. Sakens detaljer er som følger:

I 1999 besto Helsetilsynets journalpraksis i å skrive en enkel, anonym sakstittel når en tilsynssak var til behandling. Hvis saken ledet til en administrativ reaksjon (tap av autorisasjon) ville så navnet på personen offentliggjøres i det dokumentet hvor tilbakekallelsen av autorisasjon kunngjøres. I Telemarksaken var altså alle innledende dokumenter merket (og synlig i EPJ) på følgende måte:

SAK: KLAGE PÅ LEGE

I tilbakekallelsen er også innholdsfeltet i journalen fylt ut:

SAK: KLAGE PÅ LEGE

Innhold (Dok): Melding om frivillig avkall på autorisasjon som lege på ubestemt tid -- Ola Normann

To dokumenter senere i dokumentnummerkjeden får vi et hint om at legen antakelig ikke frivillig ga avkall på sin autorisasjon:

SAK: KLAGE PÅ LEGE

Innhold (Dok): Melding om tilbakekall av autorisasjon som lege -- Ola Normann

«Ola Normann» er min anonymisering. I EPJ står legens virkelige navn. I *Telemarks Avis* står det at man i EPJ kan «finne navn på leger som har mistet jobben, sykepleiere som misbruker medikamenter». Det stemmer for så vidt at man kan finne disse *navnene* i Helsetilsynets journal, men det stemmer ikke at man kan finne ut at disse personene har gjort ting som å «misbruke medikamenter» eller ha sex med sine pasienter. *Telemarks Avis* fant ikke dette i EPJ. De visste det fra før, og det var fordi de hadde bestemte typer forhåndsinformasjon at de var i stand til å finne navnet på legen. De visste om (og hadde skrevet om) en sextiltalt lege fra Porsgrunn⁶, og de visste navnet på legens advokat. Hvis man søker i EPJ på for eksempel «lege», advokatens navn og for året 2001, får man 11 treff i EPJ. De 11 dokumentene har samme

⁶*Telemarks Avis*, 25.01.2001, «Lege siktet for sex-misbruk»: «PORSGRUNN : En mannlig lege fra Porsgrunn er siktet for å ha misbrukt sin stilling ved å ha sex med flere pasienter.»

saksnummer, og hvis man klikker på dette saksnummeret får man hele listen av dokumenter til den aktuelle saken, inklusive de to dokumentene hvor legens navn er oppgitt.⁷ Men det står ingen ting om «sex-tiltale» eller noe som kan identifisere sakens innhold i denne listen av dokumenter.

4.2.2 Systematiske lister av tilsynssaker

Det var ansatte i Helsetilsynet som i gruppeintervjuet tipset meg om reportasjen i *Telemarks Avis*. Muligheten for kobling av opplysninger i EPJ med lokal kunnskap om konkrete saker er noe Helsetilsynet er klar over. De ser at dette kan være problematisk, spesielt i lokalsamfunn der den lokale avisen har stor lokal og uformell kunnskap, for eksempel om hva som skjer i det lokale sykehuset. Imidlertid er de ikke villige til å forhindre dette ved å fjerne personnavn fra sin elektroniske postjournal. Når en tilsynssak leder til en administrativ reaksjon (altså en type «dom», selv om Helsetilsynet ikke er en dømmende instans), så skal navnet offentliggjøres. Det er et viktig prinsipp. Derfor sensurerer de altså heller saksfeltet. Slik er det faktisk mulig for en lokal avis å offentliggjøre navnet på en «sextiltalt» lege, hvis avisen vet fra andre kilder at det dreier seg om en «sextiltale», og, viktigere for Helsetilsynet, hvis og bare hvis tilsynssaken leder til en administrativ reaksjon og legen mister sin konsesjon (for kortere eller lengre tid). Hvis legen «frikjennes» vil verken navn eller saksopplysninger være synlige i Heletilsynets postjournal.

På den andre siden er Helsetilsynet opptatt av ikke å lage offentlige gapestokker. De er ikke interessert i at lister over helsepersonell som har mistet sin autorisasjon (for en tid) skal være allment tilgjengelig på uoffisielle lister på Internett, muligens lenge etter at de det gjelder har fått tilbake sin autorisasjon. I intervjuet blir jeg fortalt at hvis man henvender seg til Helsetilsynet med spørsmål om det finnes en tilsynsdom på «Kari Nordkvinne», så skal man få svar på om dette er tilfellet eller ikke. Det er et viktig offentlighetsprinsipp. Hvis man derimot søker på Google, på ordet «tilsynssak» eller på kombinasjonen «lege» og «autorisasjon», og slik genererer en liste over leger som har mistet autorisasjonen, så er Helsetilsynet mer skeptisk. Da be-

⁷Jeg vet ikke akkurat hvilket søk *Telemarks Avis* gjorde i EPJ. Det er flere muligheter. *Telemarks Avis* visste sannsynligvis også at det var Porsgrunn politikammer som behandlet saken. Hvis man søker i Helsetilsynets EPJ på «Porsgrunn politikammer» og «lege», for 2001, så får man tre dokumenter, som alle leder til den samme saken, de samme 52 dokumentene, og det samme saksnummeret.

gyunner offentligheten rundt tilsynssaker å likne på gapestokk heller enn på saklig informasjon. «Det er ikke noens intensjon», forteller en fra Helsetilsynet meg, «at det skal være så enkelt å finne informasjon [om tilsynssaker].» At det muligens vil bli mulig å generere slike «svartelister» ved å søke på Internett er imidlertid ikke noe Helsetilsynet alene er i stand til å forhindre, så lenge de offentliggjør navnene, fordi også andre instanser kan legge ut disse navnene elektronisk.

Etter møtet med Helsetilsynet fikk jeg tilgang fra AAD til å søke i EPJ. Jeg gjorde noen systematiske søk i Helsetilsynets EPJ. Resultatet av disse søkene er ikke i tråd med Helsetilsynets publiseringspraksis. Hvis 2003-arbeidsgruppens forslag til ny elektronisk postjournal blir gjennomført, vil det bli snublende enkelt å lage allment tilgjengelige lister av helsepersonell med tilsynssaker mot seg. Datatilsynets grep for å sikre personvernet, 12-månedersbegrensingen for søk på navn, er til ingen nytte.

Her er metoden som alle – ved hjelp av den foresatte nye EPJ-tjenesten – vil kunne bruke til å lage «gapestokk»-lister over helsepersonell som en gang i sin karriere har hatt en tilsynsdom mot seg. (Jeg offentliggjør ingen hemmelighet her, jeg bare gjør det enhver vil kunne gjøre med den tjenesten som 2003-rapporten anbefaler, og som personer med tilgang til dagens tjeneste kan gjøre i dag.)

Utgangspunktet for mitt søk var telemarksaken. Jeg søkte på «lege» og «porsgrunn politikammer» for året 2001, og fant det saksnummeret som ledet til dom mot den «sex-tiltalte» legen. Journalposten så som sagt slik ut:

```
SAK: KLAGE PÅ LEGE
Innhold (Dok): Melding om tilbakekall av autorisasjon som lege -- Ola
Normann
```

Jeg gjorde så et nytt søk i Helsetilsynets EPJ, denne gang på «Melding om tilbakekall» for alle år. Listen er på 257 treff. To av dem gjelder tilbakekalling av et medisinsk preparat. 255 gjelder tilbakekall av autorisasjon for en navngitt helsearbeider. Her er noen av variasjonene:

```
Melding om tilbakekall av forskrivningsrett for medikamen 2001.01.19
Melding om tilbakekall av autorisasjon som tannlege -- *** 2001.01.16
Melding om tilbakekall av offentlig godkjenning som hjelp 2001.01.08
Melding om tilbakekall av offentlig godkjenning som hjelp 2000.12.29
Melding om tilbakekall av forskrivningsrett for medikamen 2000.12.27
Melding om tilbakekall av autorisasjon som lege -- ***** 2000.12.27
```

(Anonymisert av meg, der navnet begynner å synes.)

Listen går tilbake til 20.10.1998. Helsetilsynet ble med i EPJ tre måneder tidligere, den 16.07.1998. I følge en pressemelding fra Helsetilsynet var det 56 personer som mistet autorisasjonen sin i 2003. Et EPJ søk på «melding om tilbakekall» for 2003 gir 57 treff (en tilbakekalling gjentas på grunn av en rettelse). Søket «melding om tilbakekall» er altså helt presist. Det gir ingen støy, ingen poster for mye, og intet tap, ingen poster for lite.

Hvis jeg drev et tenkt nettsted som hadde «kritikk av helsenorge» som viktigste funksjon, så hadde det ikke tatt meg stort mer enn en halv time å gjøre om EPJ-utskriften til en lett presentabel nettside. Hvis jeg vil gå på bestemte yrkesgrupper kan jeg kombinere søk. «Melding om tilbakekall» og «lege» gir 86 treff (og inkluderer både tap av autorisasjon og tilbakekalling av rekvireringsrett for legemidler). Kombinert med «sykepleier» gir «Melding om tilbakekall» 112 treff, med «hjelpepleier» gir det 28 treff, med «fysioterapeut» 3 treff, og med «psykolog» gir det 10 treff (og det finnes ennå noen kategorier til).

Jeg kan altså lage så kraftige og presise søk i EPJ at helsenorges «svartelister» kommer rett ut av databasen. Grunnen til at dette er mulig er å finne i Helesetilsynets journalføringspraksis, kombinert med en enkel søkemotor for fritekstsøk i en database. Problemet, for Helsetilsynet, er at de ganske systematisk bruker samme frase ved dom i tilsynssaker, nemlig «Melding om tilbakekall ...».

Jeg har presentert resultatet av det ovenstående søket for Helsetilsynet, fordi jeg var usikker på om de kjente til muligheten for slike søk. De svarer at de ikke publiserer «svartelister» (definert av dem som som «lister over alt helsepersonell som på et gitt tidspunkt har mistet autorisasjon/forskrivningsrett») på EPJ eller på sine nettsider.⁸ Men de beskriver også situasjonen som et dilemma:

Helsetilsynet ønsker ikke å publisere sine egne samlelister elektronisk, mens de samme listene kan lages ved å sette sammen offentlig tilgjengelige opplysninger fra våre journaler. Vi er som nevnt oppmerksomme på problemet – særlig ift allmennhetens tilgang til EPJ – men finner ikke å ha hjemmel for å endre vår praksis. Vi kan heller ikke komme på tilfeller der pressen har misbrukt adgangen til denne type opplysninger.⁹

⁸Statens helsetilsyn til Lars Risan, 19.11.2004, «Svar – Helsetilsynets offentlighetspolitikk og EPJ elektronisk postjournal – kommentarer til utkast til manuskript», saksnr. i Helsetilsynet: 2004/01669, doknr.: 005.

⁹Statens helsetilsyn til Lars Risan, 01.12.2004, «Svar på spørsmål om uheldig publisering

Helsetilsynet kjenner altså til problemet, men har verken sett det som nødvendig eller kunnet gjøre noe med saken så lenge det bare er (deler av) pressen som har tilgang til EPJ. Jeg har ingen grunn til å trekke denne vurderingen i tvil.

Imidlertid er det problematisk at Helsetilsynet ikke tidligere har synliggjort muligheten for å bruke EPJ til å generere «svartelister». I sin høringsuttalelse til 2003-rapporten tar Helsetilsynet opp problemet med tilsynssaker. De er opptatt av at man med «allment tilgjengelige søkemotorer» kan lage og mangfoldiggjøre lister av helsepersonell som har (eller har hatt) en tilsynssak mot seg. De skriver:

«Når disse opplysningene gjøres allment tilgjengelig via et elektronisk søkesystem, er det opplagt en fare for at de lagres og mangfoldiggjøres på en uheldig måte på allment tilgjengelige søkemotorer.»¹⁰

Det er umulig å lese ut av denne høringsuttalelsen at det er *selve EPJ-tjenesten* som er den viktigste «søkemotoren» i så henseende. Igjen forsvinner dokumentasjon av konkret bruk av EPJ ut av syne i prosessen med å lage en permanent EPJ-tjeneste.

Helsetilsynet har foreslått en løsning på det de anser som den generelle (og uspesifiserte) faren for at man på uheldig vis kan krysskoble informasjon fra Internett. Denne løsningen vil også begrense de søkene jeg har gjort ovenfor: De foreslår at navn ikke bare skal gjøres usøkbare etter 12 måneder, men at de skal skjermes totalt etter 12 måneder, slik at personnavn heller ikke vil være synlige i resultatet av et søk.

Dette forslaget har imidlertid to svakheter. For det første er det fortsatt mulig for «noen» å lagre og publisere det siste årets tilsynssaker, med navngitt helsepersonell. Etter fem år vil «noen» ha et fem års dypt arkiv med helsepersonell med tilsynssaker mot seg.

For det andre lager forslaget noen substansielle vanskeligheter for journalister, og det spørs om ikke den brede offentligheten vil være bedre tjent med dagens eksklusive journalist-EPJ-tjeneste, enn allmenn tjeneste med en slik begrensning.

av helsepersonell som har mistet autorisasjon mm på Statens helsetilsyns offentlige journaler», saknr. hos Helsetilsynet: 2004/01669, doknr.: 007.

¹⁰Helsetilsynet til Helsedepartementet, 23.04.2003, «Høringsuttalelse – allmenn tilgang til elektronisk postjournal», saksnr. hos Helsetilsynet: 2003/00321, doknr.: 002

4.3 Et forsøk på å «bygge personprofiler»

Tolvmånedersregelens fremste hensikt er å hindre aktører i å bruke en stor historisk database, som EPJ etter hvert er blitt, til å «bygge personprofiler», som det heter både i 2003-rapporten (side 6) og andre steder. Litt mer utbrodert heter det:

- Den andre personvernproblemstillingen som arbeidsgruppen har identifisert, er muligheten for å bygge profiler av identifiserbare personer gjennom en kopling av opplysninger. Dersom det er full adgang til å søke på navn, vil man kunne følge en persons kontakt med forvaltningen gjennom en årrekke. Dette kan gi grunnlag for å si noe om en persons aktiviteter, preferanser og behov (AAD 2003: 20).

Mens jeg i forrige seksjon viste at tolvånedersregelen ikke er et effektivt virkemiddel i forhold til en faktisk eksisterende personvernsproblematikk, viser denne seksjonen at det problemet denne regelen faktisk er laget for å motvirke, i liten grad synes å eksistere. Undersøkelsen jeg presenterer her går ganske langt i å vise at *EPJ ikke er et egnet virkemiddel til å bygge personprofiler*, selv om vi antar at den historiske dybden vil øke med årene, og selv om EPJ bare skulle utgjøre en mindre del av et slikt personprofilprosjekt.

Hva vil det si å «bygge» en personprofil? Ordet «bygge» går igjen i dokumentene, både fra AAD og fra Datatilsynet. Og hva er en «personprofil»? I EPJ-dokumentene finner jeg ingen beskrivelse av fenomenet «personprofil», men i en del dokumenter fra Datatilsynet går følgende definisjon igjen:

Profiler. Den totale informasjonsmengden og opplysningenes karakter kan utgjøre en betydelig personverntrussel når muligheten for innsamling og sammenstilling av opplysninger er så store som de er i dag. Spesielt er det muligheten for å utarbeide personprofiler som er en aktuell trussel. Profiler kan brukes til å beskrive enkeltpersoners adferd, preferanser, evner og behov og kan være verdifulle som grunnlag for selektiv markedsføring, til politiske eller religiøse vervekampanjer eller som grunnlag for risikovurdering i forsikringsforhold. Selv om opplysningene isolert sett er trivielle, kan de samlet sett danne grunnlag for kunnskap og raske slutninger om enkeltpersoner, noe som tidligere ikke var praktisk mulig.¹¹

¹¹«Hensynet til offentlighet og personvern må vurderes på ny», 21.08.2001, Datatilsynet, www.datatilsynet.no.

I USA lages det mange slike profiler. Supermarkeder kan registrere personer elektronisk ved hjelp av kredittkortnummeret, og loggføre hvilke varer de enkelte kunder kjøper. Etter hvert som supermarkedet bygger opp en forbruksprofil av personen, kan reklamen på kassalappen skreddersys til den enkelte kundens forbruksmønster. I Norge er lovgivningen ganske restriktiv, gjennom en konsesjonslovgiving for sammenkobling av databaser, og gjennom en personopplysningslov som gir enkeltmennesker mulighet for ganske god kontroll med hvordan data om en selv brukes.

Det som altså er ganske klart, er at når frasen «bygge personprofiler» brukes – slik Datatilsynet og AAD gjør det – så spiller denne frasen på en frykt for at datateknologi skal brukes til å gjøre store, systematiske registreringer av mange enkeltpersoner. «Bygge» fører tankene hen til noe systematisk og omfattende; til noe annet enn anekdotiske (om enn interessante) treff i enkelte søk.

Det er viktige momenter som bør nevnes i denne forbindelse:

1) Det er ikke nødvendigvis slik at det bare er systematiske genereringer av personprofiler som er personvernsmessige problematisk. Et det ikke slik at også mer «anekdotiske» søk kan være problematiske? For eksempel søk som likner på «nabotittingen» i de elektroniske skattelisteene? Dette er en problemstilling som kan gis et mye mer presist svar etter at vi har vært gjennom dette kapittelet (se seksjon 5.2 på side 86).

2) I 1999-utredningen ble det hevdet at man kan lage en teknisk søkesperre på den nye EPJ-tjenesten som vil gjøre systematiske søk i databasen fra andre datamaskiner vanskelig, selv om det ikke blir helt umulig. Det tekniske hinderet kan så suppleres med en lov som forbyr slik nedlasting. Et slik forbud vil, skriver de, «i hvert fall avskjære de seriøse aktørene» (Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting 1999: 66). Men i evalueringen av 1999-utredningen er Datatilsynet uenig i at dette vil være effektivt: «Vi er imidlertid i tvil om forslaget om å nedlegge forbud mot nedlasting kan gjøres reelt og effektivt.»¹² Jeg skal ikke forsøke å ta stilling til hvem som faktisk *har* rett i denne saken. Hovedsaken er at det er Datatilsynet som (så langt i saken) *har fått* rett. Det var Datatilsynets frykt for bygging av personprofiler som var politisk virksom i den etterfølgende saksgangen, ikke 1999-utredningens løsningsforslag. I det følgende tar jeg derfor Datatilsynets frykt på alvor.

¹²Datatilsynet til AAD, 16.08.2001, «Konsekvensutredning av prosjektet elektronisk postjournal (EPJ)», saksnr. i Datatilsynet: 2001/1154, doknr.: 002.

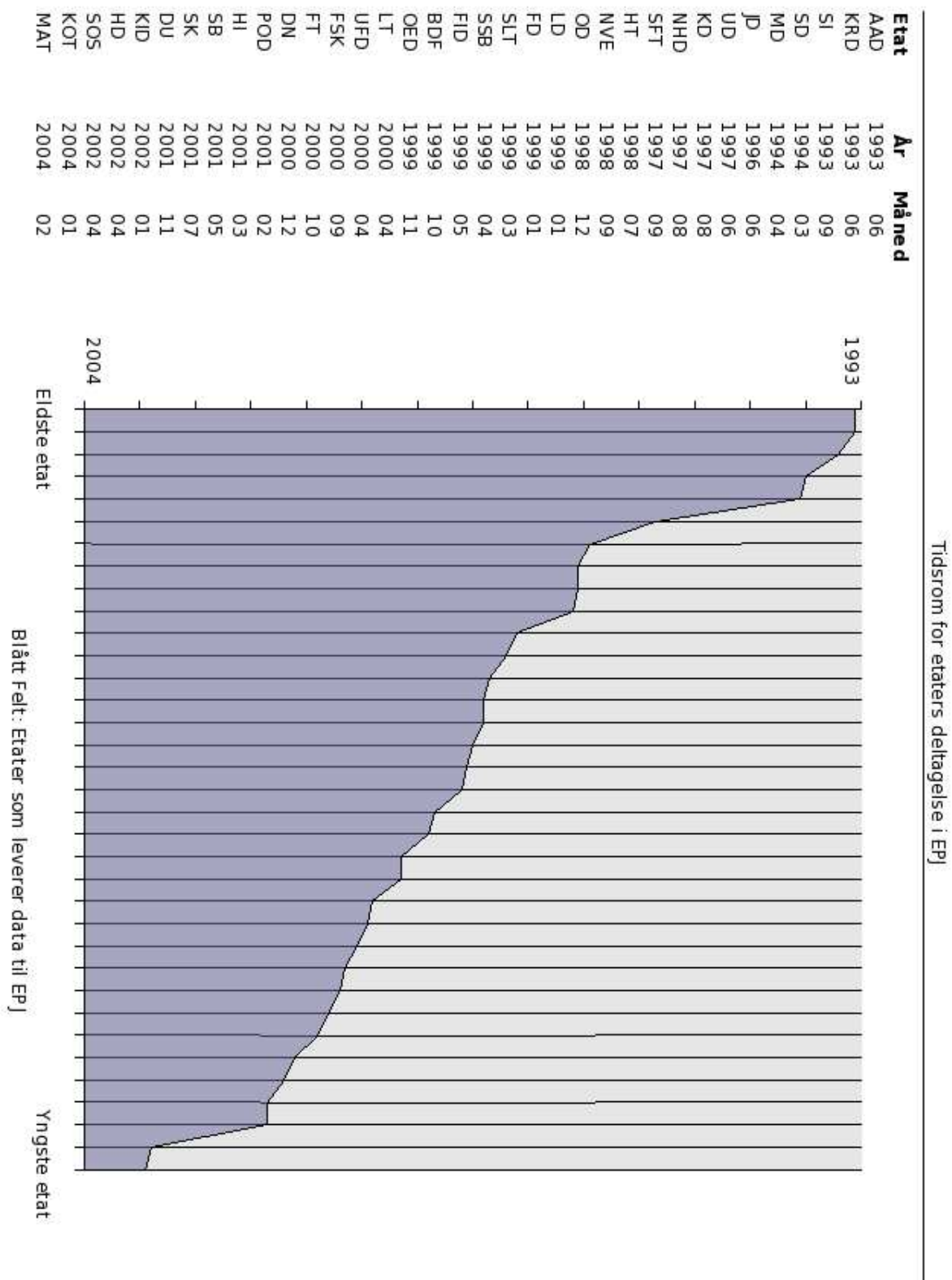
Hvordan kan EPJ brukes til å bygge personprofiler? Gitt den spesifikke organiseringen av data i EPJ, hva slags personopplysninger er det faktisk mulig å hente ut? Dette er spørsmål jeg prøver å finne empirisk funderte svar på. Datatilsynet skriver at det først er «når det bygges opp et mer omfattende historisk arkiv av journalføringer at faren for profildannelse blir vesentlig».¹³ Så faren er altså vesentlig, kanskje ikke nå, men om noen år. Det har å gjøre med historiske data. Det har også å gjøre med sammenkoblingen av et bredt og dypt (historisk) utvalg av opplysninger.

Dagens EPJ-database begynner å bli både bred og dyp. 14 (av 18) departementer har vært med mer enn fem år, fire departementer har vært med siden begynnelsen av EPJ, i 1993. Figur 4.1 på neste side gir et bilde av hvordan dataene i EPJ utgjør et rom som både har betydelig bredde og dybde. Det slo meg at det må være mulig å bruke dagens prøveprosjekt til å undersøke hvordan personnavn forekommer i databasen. Hvordan er personnavn organisert, hvordan kan de kobles sammen? Hva forteller journalpostene om personene bak navnene? Hvor mange mennesker skriver personlig til statsadministrasjonen? Jeg er ganske overbevist om at selv om den kvantitative mengden data vil øke med årene, så vil dagens database gi et meget godt innblikk i den kvalitative organiseringen av disse dataene.

Jeg brukte telefonkatalogen for Oslo, bladde opp på noen tilfeldige sider, og begynte systematisk å søke på personer i EPJ. Ambisjonen var å undersøke minst like mange personer som det analyseinstituttene bruker når de lager partimålinger (litt over 1 000 personer), for på den måten å kunne produsere tall som var representative for hele befolkningen. Jeg testet 1 768 personers tilstedeværelse i EPJ. Resultatene er presentert i figur 4.2 på side 69, se figurteksten for metodiske klargjøringer. Jeg fikk treff i EPJ på omtrent 41 personer, eller 2,32 prosent av utvalget (og jeg skal komme tilbake til omtrentligheten). I de tilfellene jeg fikk treff, leste, vurderte og fortolket jeg journalpostene. Det viktigste resultatet av undersøkelsen ligger ikke i selve tallene, men i koblingen av tallene til den kvalitative fortolkningen av treffene.¹⁴

¹³Brev fra Datatilsynet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 03.07.1998, «Dispensasjon fra konsesjonsvilkår for deltagelse i prosjektet elektronisk postjournal», Datatilsynets referanse: 98/1201-2.

¹⁴På tross av at innholdet i postjournalene er offentlig, på tross av at personnavn allerede er sladdet der saksbehandler mener at navnet bør unntas offentlighet, og på tross av at denne rapporten ikke finner at tilstedeværelsen av personnavn i EPJ utgjør et personnavnsproblem, har jeg likevel valgt å anonymisere alle personnavn



Figur 4.1: Tidsrom for statlige virksomheters deltagelse i EPJ

Jeg laget en enkel tredelt typografi og prøvde å vurdere følgende for alle treffene: Vil dette treffet kunne yte et «uvesentlig», «merkbart» eller «betydelig» bidrag til oppbyggingen av en personprofil? Jeg antar at treffet vil kunne kobles sammen med andre opplysninger, og at søkene i all hovedsak vil være maskinelle og systematiske, slik man antar når man snakker om å «bygge personprofiler». Jeg antar videre at de dataene man finner må ha en viss kvalitet, slik at de skal kunne selges eller anvendes av en kommersiell aktør.

Min første vurdering gjelder det jeg har klassifisert som «personer med få treff», 32 av de 41 personene. Disse har fire eller færre treff i EPJ (kun ett treff med navnet i fire journalposter, de fleste (19 treff) har kun en oppføring i EPJ). Disse treffene var stort sett ganske trivielle. De gir helt sikkert ikke et «betydelig» bidrag til en personprofil. Noen få treff vil kanskje kunne gi et «merkbart» bidrag til en personprofil. Vi lærer for eksempel at en Eva Svensen har et eller annet forhold til «honnørrabattordningen»:

```
Mottaker : Svensen, Eva
SAK: Endring i honnørrabattordningen
Innhold (Dok): Uttalelse om endring i honnørrabattordningen.
Redegjørelse.
```

Espen Svensen mener noe om «farlige hunderaser»:

```
Avsender : Svensen Espen
SAK: Spørsmål i forbindelse med hundeloven -DIVERSE AVSENDERE
Innhold (Dok): Farlige hunderaser -- oversendt fra
Landbruksdepartementet
```

Kanskje kan man si at dette er opplysninger som er «merkbare» i en personprofil. De er likevel svært små, og representerer ingen «fare for profildannelse». Så jeg mener det er all rimelig grunn til å klassifisere dem som «uvesentlige».

Hva så med de gangene et navn har gitt mange treff i EPJ? Dette gjelder for åtte tilfeller ved søk i departementene og ett tilfelle ved søk i direktoratene. Her ligger det vel materiale til personprofiler?

Jeg tror ikke det, og grunnene er mange. Det er noen klare unntak, noen klart merkbare bidrag til en personprofil, men det er også en rekke problemer, hvis man ønsker å utvinne disse profilbidragene.

som presenteres i denne undersøkelsen. Jeg gjør dette fordi det ennå ikke er politisk bestemt at personer som skal ha tilgang til EPJ. (Jeg har imidlertid ikke anonymisert stortingsrepresentant Gunn Olsen.)

Søk i departementene			Søk i direktoratene		
Totalt antall personsøk: 1370			Totalt antall personsøk: 398		
	antall	prosent		antall	prosent
personer med 1 treff	14	1,02	personer med 1 treff	5	1,26
personer med 2 treff	4	0,29	personer med 2 treff	2	0,5
personer med 3 treff	4	0,29	personer med 3 treff	2	0,5
personer med 4 treff	1	0,07			
navn med 6 treff	1		person med 7 treff	1	0,25
navn med 15 treff	1		SUM, treff i dir	10	2,51
navn med 19 treff	1		Totalt, dep og dir		
navn med 32 treff	1		Antall personsøk: 1768		
navn med 40 treff	2			antall	prosent
navn med 41 treff	1		mulig «profildata» (?)	4	0,23
navn med 87 treff	1		Ant pers med få treff	32	1,81
SUM, treff i dep	31	2,26	Totalt antall med treff	41	2,32

Figur 4.2: Navnesøk i Elektronisk postjournal

Tallene er representative for hele Norge. Utvalget er betydelig større enn det som vanligvis brukes i partibarometre. Navnene er i utgangspunktet tatt fra telefonkatalogen for Oslo. Jeg bladde opp på en tilfeldig side og plukket navn i katalogens rekkefølge. men jeg oppdaget fort at når man søker på et navn fra Oslo, så får man treff i EPJ fra likelydende navn i hele landet. Et søk på «Geir Svensen» i EPJs fritekstrubrikker er således et søk på alle Geir <mellomnavn> Svensen i hele Norge. Telefonkatalogen må således suppleres med navnestatistikken til SSB (www.ssb.no). Hos SSB går det fram at det er 365 Geir <mellomnavn> Svensen i Norge. (På grunn av anonymiseringen stemmer ikke disse tallene med SSBs statistikk, se fotnote 14 på side 66.) Etter ca. 100 søk begynte jeg å bruke dette systematisk: Jeg slo opp på et vanlig etternavn (Svensen), og fant en side med vanlige fornavn (Geir, Hilde osv.), og startet så søket på denne siden. Dette muliggjorde to ting: et stort utvalg (jeg stoppet ved 1 768 pers), og en bred geografisk representativitet for hele Norge. Det betyr også at vanlige navnekombinasjoner er overrepresentert i utvalget. Jeg anser imidlertid ikke dette som et problem, da jeg ikke ser noen grunn til at personer med vanlige navnekombinasjoner verken er mer eller mindre i kontakt med statsapparatet enn de med unike kombinasjoner.

Et viktig problem ved de åtte treffene, hvis målet er å bygge personprofiler, er at i de fleste treffene finner man ikke *en* persons befatning med Staten. Man finner *flere* personer, eller kombinasjoner av fornavn og etternavn som ikke refererer til en person i det hele tatt (i figur 4.2 på forrige side er de markert ved at jeg skriver «navn» i stedet for «person»). Her er en kort gjennomgang av hva jeg faktisk har funnet (se også figuren):

Ett søk med seks treff i departementene. Søket var på «espen» og «svensen». Tre av journalpostene omhandler «farlige hunder», og refererer sannsynligvis til samme Espen Svensen. En journalpost genererer «støy» ved at den refererer til en lang rekke personer (flere avsendere), hvor «espen» og «svensen» sannsynligvis tilhører to personer, selv om oppramsingen er noe uklar:

Mottaker : Barne- og familiedepartementet, Svensen, Nancy Vibeke, Røe, Espen, Øyen, Kirsti

De to siste journalpostene refererer til to svært forskjellige saker. «Espen Svensen» er mottaker av begge, men det er ikke mulig å avgjøre om dette er en eller to personer, og om han som var opptatt av farlige hunder er en tredje person. Innsyn i dokumentene er nødvendig for avklaring.

Ett søk med 15 treff i departementene. Søket var på «rigmor» og «strand». Peker tilsynelatende til en politisk interessert person. Her presenteres diverse synspunkter. Dokumentene har titler som «Valgdeltakelse – Forslag til valgordning», «Klage på NSBs service, billettpriser, togavganger m.m...» og «Røykfritt miljø i alle samfunnets fellesarealer». Jeg søker på «Rigmor Strand» på Google og finner følgende oppslag i postjournalen til Nore og Uvdal kommune (som de legger ut som rene tekstfiler)¹⁵:

02/00729-001 I
 Datert: 07.05.02 Arkiv: G10 &00 Saksbeh.: FHE-FHE-CHC
 Fra: Rigmor Strand
 Sak: Røykeloven
 Dok: En håpløs "røykelov"

Her ser det altså ut som vi har å gjøre med en politisk engasjert person, en som skriver til diverse offentlige organer og gjør sine synspunkter kjent.

Etter litt nærmere gransking viser det seg imidlertid at treffet er problematisk. I følge SSB er det «3, 2, 1 eller 0 personer» som heter *bare* Rigmor Strand, mens det er fire personer som heter dette, men som har et mellom-

¹⁵Se www.nore-og-uvdal.kommune.no/.

navn i tillegg. I telefonkatalogen på nett (som dekker hele landet, og som Universitetet abonnerer på) finner jeg imidlertid fire treff på Rigmor Strand, med fire forskjellige adresser, og alle uten noe mellomnavn (men ingen av dem i Nore og Uvdal kommune).

Så, for det første, ved å sammenholde SSBs navnesøk med Telefonkatalogen på nett finner vi altså at noen «Rigmor <mellomnavn> Strand» ikke bruker mellomnavnet sitt. For det andre: Det er ikke gitt at det bare er én Rigmor Strand som figurerer i EPJ, og det er ikke trivielt å finne ut hvilke journalposter som hører sammen personvis. Innsynsbegjæringer i selve dokumentene er nødvendig for avklaring. Dette gir disse dataene liten verdi i et tenkt personprofilbyggingsprosjekt, og er ikke et personvernsproblem. (Mer om hvorfor nedenfor.)

Ett søk med 19 treff i departementene. 16 av disse treffene er til en revisor, som ikke har personlige forespørsler, men som representerer klienter. De siste tre treffene vedrører sannsynligvis en eller to privatpersoner, men det kan også være at revisoren er litt upresist journalført. For å avgjøre om vi her snakker om en, to eller tre personer, må man be om innsyn i dokumentene.

Ett søk med 32 treff i departementene. Søk på «harald» og «svensen». Mange treff til Advokat Harald Svensen. Av dokumenttitlene ser det ut som de fleste andre treffene også er til en advokat, altså til samme person, i kraft av hans virke, selv om ikke alle journalpostene inneholder ordet «advokat». Muligens refererer noen av treffene til opptil flere andre «Harald Svensen», men avklaring av identitet krever innsyn i dokumentene.

Første søk med 40 treff i departementene. Søk på «hans» og «svensen». 22 poster til en Hans Edvard Svensen. Han representerer ofte «Action Media», og driver øyensynlig med dokumentarfilmproduksjon. En av sakene de øyensynlig har laget (eller skal lage) film om vedrører en annen «Hans Edvard Svensen», som forsvant sporløst, sammen med fiskebåten «Fjord», i Båtsfjord. Videre er det søknader til andre dokumentarfilmprosjekter. Det ser ut som Hans Edvard Svensen den yngre mistenker russerne for å ha hatt noe å gjøre med forsvinningen til Hans Edvard Svensen den eldre, siden en innsynsbegjæring går til Den Norske Ambassaden i Moskva.

Fire andre Hans Svensen med identifiserbare mellomnavn utgjør 12 dokumenter (fordelt 6, 4, 1, 1 treff pr. navn). I seks poster er det vanskelig å identifisere noen unik person. De søkene som (med mellomnavn) gir fire og seks treff sier ganske lite om de aktuelle personene. Jeg skal allikevel ikke

utelukke at informasjonen i disse funnene vil kunne ha stor betydning for noen. For å la tvilen komme personvernet til gode, sier jeg at funnene gir et «merkbart/betydelig» bidrag til to personprofiler.

Andre søk med 40 treff i departementene. Søk på «gunn» og «olsen». En person, stortingsrepresentant Gunn Olsen som interpellierer og stiller spørsmål i Stortingets spørretime. Mer om henne lengre ned.

Ett søk med 41 treff i departementene. Søk på «gunnar» og «svensen». Mest støy, som følge av at jeg søker uten å bruke mellomnavn. Ett viktig treff: 11 treff på en Gunnar Svensen som øyensynlig er lektor. Også her kan vi si at vi får et «merkbart/betydelig» bidrag til en personprofil.

Ett søk med 87 treff i departementene. Søk på «geir» og «svensen». De aller fleste postene utgjøres av to advokater. Noe støy.

Ett søk med sju treff i direktoratene. Søk på «kjell» og «gunnar» og «folkestad». Alle peker mot én person, siden de forskjellige postene alle omhandler fiskenæringsproblematikk. «Merkbart/betydelig» bidrag til personprofil.

*

Hvis man skal bygge personprofiler blir man altså konfrontert med en del problemer. Her er tre av dem:

For det første: Fem av de største treffene er treff på næringsdrivende, tre advokater, en dokumentarfilmskaper og en revisor. For advokatenes og revisorens vedkommende vedrører journalpostene saker som de fører på vegne av sine klienter. For filmskaperens del lærer vi noe om medieselskapet «Action Media». Disse treffene er delvis uegnet til å bygge personprofiler. Hovedsakelig vil de kunne være bidrag til advokater og andre firmaers «praksisprofiler», ved å si noe om hvilke prosjekter de er i gang med, og om hvilke saker og klienter en advokat ofte arbeider med. I tilfellet «Action Media» får vi også innblikk i at noe profesjonelt kan være personlig, hvis det er sånn at «Hans Edvard Svensen» prøver å finne ut hvordan en person ved samme navn forsvant sammen med en fiskebåt i Båtsfjord.

For det andre: Mange treff inneholder en del «støy». «Støy» får man også ved treff i få journalposter. For eksempel vil et søk på «eva» og «svensen» (18 i Oslo, 249 i Norge) gi fire treff. Her er ett av dem:


```
* NUD * Elektronisk postjournal for Utenriksdepartementet (01.06.2000
-- )
Mottaker : GENERALKONSUL FREDRIK SVENSEN
SAK: UTGÅR
Innhold (Dok): KOPIERT TIL SAK-DOKNR '200300207' -- 5 DEN '18022003'
AV 'EVA':
```

En generalkonsul Svensen har en sak som angår noe som ser ut som en båt («Eva»). Følgende er et annet eksempel på støy. «Kristian Folkestad» gir også treff på «Kristian Rambøl, Folkestad gård»:

```
* NVE * Elektronisk postjournal for Norges vassdrags- og
energidirektorat
Avsender : Fossing Tresliperi AS
SAK: Veslevannsbekken Mikrokraftverk -- Ole Kristian Rambøl -- Lier
Buskerud
Innhold (Dok): Tilleggsopplysninger -- mikrokraftverk Ole Kristian
Rambøl, Folkestad gård
```

For det tredje: I flere av treffene er det vanskelig å avgjøre hvorvidt journalposter som inneholder likelydende navn refererer til en og samme person. Jeg fant, for eksempel, tre journalposter med «Espen Svensen», og det var ikke mulig å si med sikkerhet hvorvidt det dreide seg om en, to eller tre personer. Det er, i følge Statistisk Sentralbyrå, «142 menn som har Espen som eneste fornavn, og Svensen som etternavn.»

Fra Statistisk Sentralbyrå får jeg vite at hvis man bare ser på ett fornavn og ett etternavn, så er det 2.38 millioner personer i Norge som deler navn med minst én annen person (mens hele 2.19 millioner personer altså har helt unike navn). Hvis man tar med ett mellomnavn er det 1.31 millioner personer som deler navn med minst en annen person, mens 3.26 millioner av oss har en helt unik navnekombinasjon.¹⁶

Det mest slående ved statistikken er kanskje hvor mange av oss som er unikt definert ved hjelp av bare ett fornavn og ett etternavn – omtrent halvparten. Den andre halvparten er allikevel en betydelig utfordring i et tenkt personprofilprosjekt.

Statistikken angir at en tenkt søkemotor i EPJ definitivt bør søke med to fornavn. Da er det kun 1.31 millioner av oss som kan forvekles med en annen. Men søk med mellomnavn har også en viss kostnad, fordi ulike praksiser – både personlige og departementale – i hvordan mellomnavn skrives

¹⁶Korrespondanse med forsker i navnestatistikk, Jørgen Ouren i SSB.

og brukes skaper nye problemer. Mellomnavn kan journalføres ulikt, og kan noen ganger droppes. Filmskaper (fra Action Media) «Hans Edvard Svensen» journalføres både som «edvard» og «edv», for å ta et eksempel fra mitt materiale. Søket på «edvard» går glipp av alle treffene i «edv». Hvis man søker trunktert på «edv*» får man også med journalpostene med «edvard», men man vet ikke at det finnes poster med «edv» før man har prøvd, og hvis man søker automatisk må man *forutsi* at Edvard som mellomnavn kan forkortes med «edv». Dataprogrammet som søker vil da måtte ha en liste over alle slike mulige navneforkortelser på norsk. Det er ikke umulig å lage en slik liste, men det krever tid, penger og kunnskap. Et annet eksempel: Hvis man søkte på navnet «Rigmor <mellomnavn> Strand», ville man ikke funnet noen av de treffene jeg refererte til over, selv om det er godt mulig at alle treffene refererer til en person som i følge SSB egentlig har et mellomnavn.

4.3.1 Mye data: mellom kaos og mening

Jeg har altså vurdert det slik at fire av treffene vil gi et «merkbart/betydelig» bidrag til en personprofil. Disse utgjør 0,23 % av utvalget. Jeg har estimert at en framtidig EPJ vil ha åtte ganger så mye data som dagens prøveordning.¹⁷ Det betyr at framtidens EPJ vil kunne gi et «merkbart/betydelig» personprofilbidrag til omtrent 2 prosent av befolkningen.

¹⁷Det er litt vanskelig å regne ut hvor stor framtidens EPJ-tjeneste kommer til å bli, fordi det ennå ikke er fattet noen endelig beslutning om hvor store deler av statsadministrasjonen som skal trekkes inn i EPJ-samarbeidet. I telefonsamtale med Kai Ove Nauen i Moderniseringsdepartementet og siden i diskusjon med Heidi Høiskar i Statskonsult, kommer vi imidlertid fram til at den *sentrale statsadministrasjonen* er en sannsynlig maksimumstørrelse for EPJ, i hvert fall i overskuelig framtid. Den sentrale statsadministrasjonen består av 18 departementer (inklusive Statsministerens kontor) og 50 direktorater og tilsyn. I dag leverer 16 departementer og 19 direktorater og tilsyn (d.v.s. 51 % av den sentrale statsadministrasjonen) data til EPJ-tjenesten. Dette betyr at hvis alle relevante direktorater og departementer hadde vært med i EPJ-prosjektet siden 1994, så ville dagens database vært omtrent fire ganger så stor (gitt at de departementer og etater som er ikke er med er like store som de som nå er med. Dette er litt skjevt, fordi de fleste av de store etatene er med i dag, men det betyr at estimatet i hvert fall ikke er for lite). Hvis vi så tenker oss en database som er 20 år gammel i stedet for 10 år, så får vi åtte ganger så mye data som i dagens tjeneste.

Man kunne selvfølgelig tenkt seg en base som var 40 år gammel, og i 2044 har vi kanskje en slik base. Men jeg tviler på at man ville fått mange flere treff *per person* av den grunn. Det er sannsynligvis sånn at det tidsrommet en person er i mye kontakt med statsforvaltningen er knyttet til en bestemt aktivitet eller fase i livet, vanligvis et bestemt yrke, og derfor er tidsbegrenset. For de aller fleste vil nok den fasen være mindre enn 20 år. Men man ville nok fått treff for flere personer, fordi man ville begynt å få flere generasjoner med yrkesaktive mennesker inn i databasen.

Vi har muligens et personvernproblem for disse personene, men jeg er ikke så sikker. En viktig erfaring jeg har gjort ved å gå gjennom de 41 treffene i undersøkelsen, er at i ganske mange av dem er en semantisk lesning – en fortolkning, altså en menneskelig lesning – av journalposten nødvendig for å kunne koble ulike journalposter til én og samme person. I tilfellet hvor en person kommer ut med syv treff i direktoratene, er det jeg som antar at det er en og samme person, fordi alle postene på ulikt vis handlet om fiske (med ord som «hyse», «rognkjeksrogn» og «torsk»).

Den manuelle ryddejobben jeg har gjort i de 41 treffene er ganske stor og har tatt mange timer.

Hvis man skulle bruke EPJ til å bygge opp personprofiler av den norske befolkningen, og jobben var manuell, så ville jeg altså ikke vært bekymret for personvernet: Jeg har brukt anslagsvis en hel arbeidsdag på å fortolke og rydde i treffene til 1 768 mennesker, 0,04 % av befolkningen. Hvis vi åttedobler tallet for en framtidig EPJ (se fotnote ovenfor), betyr dette at det ville tatt omtrent 104 årsverk å fortolke hele befolkningens tilstedeværelse i dagens EPJ. Resultatet ville blitt et «merkbart» bidrag til personprofilen til noe sånt som to prosent av befolkningen.

Søket må selvfølgelig gjøres maskinelt, *inklusive den kvalitative fortolkningen* av dataene. Datamaskiner utstyrt med «intelligente» søkemekanismer og store databaser vil kunne gjøre en god del sortering av journalposter. Advokater kan for eksempel sjaltes ut, enten ved at man krysskobler EPJ-dataene med en database over norske advokater, eller ved at man automatisk fjerner alle treff på navn hvor ordet «advokat» finnes sammen med navnet (i avsender- eller mottakerfeltet). Altså: hvis man finner «advokat Hans Edvard Svensen» i avsenderfeltet til en journalpost, så dropper man alle treff på «Hans Edvard Svensen». (Man mister derved eventuell informasjon om denne privatpersonen, men man unngår at interessene til dem advokatpersonen H.E. Svensen representerer ikke blandes sammen med interessene til privatpersonen H.E. Svensen.)

Datamaskiner er imidlertid dårlige på semantikk, på meningsfull fortolkning av tekster. Også de mest intelligente maskinene tolker tekster temmelig mekanisk og med ganske begrenset «treffsikkerhet», hvis man lar en rimelig menneskelig fortolkning være «målet».¹⁸ Det er langt fra trivielt å få en

¹⁸Forskere på kunstig intelligens har prøvd dette i 50 år, og er pinlig klar over datamaskinens semantiske begrensinger, noe jeg har studert i et tidligere prosjekt (Risan 1997).

datamaskin til å skjønne at ordene torsk, hyse og rognkjeksrogn refererer til samme virksomhet (fiske), spesielt fordi datamaskinen også må skjønne et meget stort antall andre faglige, sosiale og kulturelle kontekster like godt.

Jeg tror altså ikke at man med mekaniske søk i EPJ unngår behovet for en ganske omfattende menneskelig fortolkning av treffene. Datamaskinen kunne produsert mulige bidrag til personprofiler for et visst antall mennesker, og noen personer vil så måtte sette seg ned for å sile ubrukelige eller gale treff i journalposter fra de brukbare. I fire av de store treffene har jeg vurdert det slik at innsyn i selve dokumentene er nødvendig for å bestemme identitet. Fire treff utgjør 0,23 % av utvalget, eller omtrent 10 000 treff på landsbasis, i dagens EPJ. Det vil si noe sånt som 80 000 treff i en framtidig EPJ som er 8 ganger så stor som dagens base. Å be om innsyn for å avklare disse treffenes unike persontilknytning er en garantert økonomisk uforsvarlig jobb. (Det ellers ganske innholdsrike treffet på «Rigmor Strand» er et eksempel på et treff som ikke kan brukes uten å be om dokumentinnsyn). Resultatet er derfor at dataene til treff hvor innsynsbegjæringer er nødvendig, er ubrukelige data. I et seriøst prosjekt for å bygge personprofiler må de forkastes.

Fortsatt ville imidlertid jobben kreve en ganske betydelig menneskelig innsats (fordi også de dataene som må forkastes ofte må vurderes og fortolkes av mennesker før de forkastes), og jeg tror den økonomiske lønnsomheten i foretaket ville være mager, gitt at man bare ville vunnet et «merkbar/betydelig» bidrag til personprofilene til omtrent to prosent av befolkningen.

Frykten for at man kan «bygge personprofiler» er basert på antakelsen om at systemer som EPJ gjør det mulig å «koble» eller «sammenstille» store mengder data. Den avgjørende faktoren som gjør dette problemet mindre enn det Datatilsynet antar, er at systemer som EPJ også gjør det mulig å sammenstille data som det er *meningsløst* å sammenstille. Det må semantisk (menneskelig) ryddearbeid til for at de sammenstilte dataene skal bli til meningsfulle og brukbare mønstre. Noen ganger er det vanskelig å gjøre framtidens «informasjonssamfunn» til et «overvåkningssamfunn», fordi mye data like gjerne skaper kakofonisk kaos som ordnet mening. EPJ er et slikt tilfelle.

4.3.2 Generelle versus domenespesifikke søk

Man kan argumentere for at to prosent av befolkningen er mye – det angår 45.000 personer – og at det derfor kan være økonomisk lønnsomt å utvinne disse personprofildataene. Dette er et argument som kan holde hvis de to prosentene har en meningsfull felles egenskap, en egenskap som peker mot en mulig spesifikk bruk, for eksempel «helsearbeider». Dette er tilfellet for Helsetilsynets tilsynssaker, og er derfor problematisk (se seksjon 4.2 på side 57). De to prosentene som kan utvinnes ved navnesøk har imidlertid ingen slik felles meningsbærende egenskap. Det eneste personene har felles, er at de har hatt flere skriftlige kontakter med statlige organer. Derfor er et generelt søk på navn i EPJ, i den hensikt å bygge personprofiler av det totale funnet, bare nyttig som et ledd i å bygge profiler for hele befolkningen. Altså: De personene man finner noe på i EPJ når man bare søker på personnavn, er representanter for *hele befolkningen*, ikke for et spesifikt domene av befolkningen.

Spørsmålet er imidlertid om det finnes navnesøk som er mer domenespesifikke. Er det mulig å søke på navn i EPJ innen bestemte domener, for på den måten å bygge personprofiler til mennesker innen dette domenet? Et par treff i undersøkelsen satt meg på sporet av et slikt domene, nemlig personaladministrasjon av statsansatte. Enkelte departementer og etater journalfører en del personaladministrative saker. Dette betyr at man kan få personalopplysninger via EPJ. Et par av treffene i undersøkelsen min pekte mot at det spesielt er departementene som gjør dette, og kanskje spesielt utenriksstjenesten, men jeg har ikke undersøkt systematisk hvordan denne praksisen er utbredt.

Jeg har gjort ett forsøk på systematisk søk av denne typen, nemlig på den norske ambassaden i London. På ambassadens internettside finner jeg en liste over ambassadens diplomater, 10 personer. Jeg tester navnene i EPJ, på Utenriksdepartementets postjournal. Alle personene gir treff i EPJ, fordelt fra treff i 2 til 12 poster, med et snitt på 6,8 treff per person, se figur 4.3 på neste side.¹⁹ Litt røft vil jeg anslå at omtrent 70 prosent av disse treffene vedrører personaladministrasjon, mens resten av treffene angår politiske saker der personnavnet inngår. De 70 prosentene har i all overveiende grad med flytt-

¹⁹En av personene ga ingen treff i UD's journal, men personen var titulert «Colonel», og navnet ga to treff i Forsvarsdepartementets postjournal.

Person	Antall treff
1	2
2	3
3	4
4	6
5	8
6	8
7	8
8	8
9	10
10	11
Snitt	6,8

Figur 4.3: **Ambassaden i London**

ing å gjøre. «FLYTTING OSLO—LONDON» er en gjenganger. Tematikk rundt «flytteanbud» er en annen gjenganger. Men vi finner også mer spesifikke titler, som «SØKNAD STIPEND ...».

Her ligger det merkbare bidrag til personprofiler, og det i rikt monn. Jeg har imidlertid vanskelig for å tenke meg noen situasjon hvor det kan være interessant å utvinne denne informasjonen systematisk, og den økonomiske verdien av et slikt prosjekt er nok tvilsom – jeg tror det skal ganske mye manuelt arbeid til for å lage navnelister av den typen som var utgangspunktet for mitt EPJ-søk på diplomater ved ambassaden i London.

Men selv om slike systematiske søk antakelig ikke vil bli noe problem, kan allmenn tilgang til denne informasjonen likevel være personlig uønsket. Jeg valgte ambassaden i London som eksempel fordi jeg kjenner en person som har jobbet der. Jeg testet et søk på ham, når han var til stede, og han syntes umiddelbart at det ville være «litt ubehagelig» hvis søket ble allment tilgjengelig på Internett.

Tolv månedersregelen vil hindre at søk på personalinformasjon om departementansatte blir vanskelig på eldre enn ett år gamle journalposter. Mitt søk på ambassaden i London har imidlertid reist noen spørsmål: Anser de ulike departementene det som et problem at denne type personalinformasjon gjøres allment tilgjengelig på Internett? (Hva er den gode grunnen til at denne typen personaladministrasjon offentliggjøres?²⁰) Og hvis de anser det som

²⁰Som forsker og statsansatt ved Universitetet i Oslo (UiO) har jeg søkt om flere stipender,

et problem – er det derfor et problem som i seg selv rettferdiggjør tolvmånedersregelen? Eller er det et problem som kunne vært løst ved hjelp av endrede journalføringspraksiser heller enn ved tolvmånedersregelen? Disse spesifikke problemstillingene er ikke behandlet i noen av de dokumentene jeg har lest, så jeg har ingen sikre svar.

Min umiddelbare magesfølelse er imidlertid at hvis allmenn tilgang til slike persondata er et problem, så er det bedre å slutte å journalføre disse personaladministrative sakene enn å innføre en tolvmånedersregel. På den måten vil all personaladministrasjon av diplomater (for å holde meg til det eksemplet) være unntatt offentlighet, samtidig som søk på politiske saker som involverer disse diplomatenes navn vil være fullt mulig.

På en diplomat (ikke ved ambassaden i London) fikk jeg treff i en journalpost med tittelen «OVERSKRIDELSE AV VOLUMRAMME FOR FLYTTELASS». Jeg søkte så på «VOLUMRAMME» og fikk 13 treff i UD's EPJ. Det viser seg at siden 1997 er det i EPJ registrert tre diplomater som har overskredet volumrammen for flyttegods. To av dem har fått lønnstrekk på grunn av overskridelsen. Personene er navngitt. Denne informasjonen, inklusive navnene, er tilgjengelig for meg uten at jeg søker på navn (jeg søkte på «volumramme»). Personlig synes jeg den er litt intim, og selv om dette er trivielle og moralsk uproblematisk «overskridelser», synes jeg likevel det er litt ubehagelig å få tilgang til denne informasjonen. Jeg har ikke noe med å vite det. Tolvmånedersregelen vil ikke hindre denne tilgangen. Bare endret journalføringspraksis i UD vil gjøre det.

4.3.3 Stortinget, spørretimer og interpellasjoner

Jeg har latt ett av treffene mine stå ukommentert så langt, og det gjelder de 40 journalpostene med referanse til «Gunn Olsen». Gunn Olsen, burde jeg kanskje ha visst, er stortingsrepresentant fra Telemark og representerer AP. Dette er et treff som viser at søk på personnavn kan ha en unik nytte. Det er et treff i EPJ av den typen jeg ikke klarte å finne i min lille intervjurunde blant journalister. Når en minister setter sitt departement i sving med en sak, er ministerens navn sjekket synlig i postjournalen. Det er departementet som er det handlende subjekt. Men også stortingsrepresentanter (i opposi-

uten at slike søknader offentliggjøres i journaler. Er det noen god grunn til at UD gjør det, mens UiO lar være?

sjon) setter departementer i arbeid, og dette er på en annen måte synlig i postjournalene. Det er synlig gjennom institusjoner som Stortingets spørretime og retten til å interpellere, og er knyttet til representantenes navn. Søk på stortingsrepresentanters navn gjør det mulig å følge disse representantene. I tilfellet Gunn Olsen ser vi at hennes engasjement ofte er samferdselspolitisk²¹ og ofte lokalt forankret i landsdelen hun representerer²². Her er to eksempler:

```
* SD * Elektronisk postjournal for Samferdselsdepartementet
Mottaker : Stortinget
SAK: Spørsmål nr. 20 til Stortingets spørretime nr.7, 280104 fra
stortingsrepr.
Gunn Olsen. Redusert rutetilbud på Vestfoldbanen strekning
Innhold (Dok): Togtilbudet på strekningen Larvik -- Skien
```

```
* SD * Elektronisk postjournal for Samferdselsdepartementet
Avsender : Stortingets President
SAK: Spørsmål nr. 36 til skriftlig besvarelse fra
stortingsrepresentant Hilde
Svensen. Omlegging av avisportoen fra 010600.
Innhold (Dok): Spørsmål nr. 36 til skriftlig besvarelse fra
stortingsrepresentant Gunn Olsen. Omlegging av avisportoen. Hva er
bakgrunnen for ny p
```

Dette vil ganske klart være relevante data til en «personprofil», men viktigere: Det gir et innblikk i en politisk profil, et engasjement. EPJ vil kanskje ikke bli det viktigste redskapet for å synliggjøre stortingsrepresentanters virke, spesielt fordi deres spørsmål og interpellasjoner også er elektronisk tilgjengelig fra www.stortinget.no. Men synliggjøringen er ganske opplagt demokratisk sett ønskelig heller enn personvernmessig uønsket – spesielt all den stund Stortinget selv publiserer disse opplysningene elektronisk.

4.4 Oppsummering

Jeg har gjort tre empiriske undersøkelser av prøveprosjektet Elektronisk postjournal. Jeg har intervjuet journalister, gått gjennom Helsetilsynets tilsynssaker i EPJ, og gjort en kvantitativt bred undersøkelse av hvordan per-

²¹Gunn Olsen har sittet i Samferdselskomiteen (nå i Sosialkomiteen).

²²Noe det «skal» være, siden hun representerer en landsdel, og siden hun skal bli gjenvalgt lokalt.

sonnavn forekommer i EPJ. Jeg sitter igjen med et ganske annet bilde både av hva slags problemer som er knyttet til en framtidig allmenn tilgang til EPJ, og av hva slags løsninger som kan løse disse problemene, enn det bildet som tegnes i de saksdokumentene jeg har presentert i kapittel to og tre. Gitt undersøkelsene, har nye problemer oppstått. De ber derved om nye løsninger. Noen gamle problemer har nærmest forsvunnet. Slik har gamle løsninger vist seg irrelevante. Her er en oppsummering.

4.4.1 Problemer som har forsvunnet

Inntil Datatilsynet har vist det motsatte, er det ingen grunn til å tro at «faren for profildannelse» blir «vesentlig» med den nye EPJ-tjenesten.²³ Det virker som om frykten for at man kan bruke EPJ til å bygge personprofiler er overdrevet, og at den for EPJs vedkommende nesten utelukkende er basert på prinsipiell tenking heller enn på empiriske undersøkelser.

På den andre siden: Det ser også ut som pressens frykt for tolv månedersregelen er overdrevet. I mange tilfeller er det lett å finne gode alternative søkeord, og selv om noen søk blir umulig, som søk på bestemte stortingsrepresentanters interpellasjoner og spørsmål (som allikevel er tilgjengelig fra www.stortinget.no), så vil EPJ i det store og hele fortsatt være en god tjeneste for pressen, også med tolv månedersregelen på plass.

4.4.2 Problemer som har oppstått ...

Jeg har oppdaget et personvernproblem med dagens EPJ-tjeneste som 2003-rapporten og Datatilsynet ikke diskuterer, nemlig at man kan gjøre domenespesifikke søk på bestemte søkeord, og derved generere personnavnlister som kan være problematiske. Tilfellene jeg fant var Helsetilsynets tilsynssaker og utenriks-tjenestens personalsaker. Her er ikke problemet at man søker på personnavn, men at man får opp lister av navngitte personer ved å søke på en egenskap som disse har felles.

²³Slik de skriver i brevet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 03.07.1998.

4.4.3 ... og noen løsninger

Siden AAD ennå ikke har gjort noen endelige avgjørelser om den nye EPJ-tjenesten, benytter jeg gjerne anledningen til å komme med noen anbefalinger til en framtidig løsning, basert på de undersøkelsene jeg har gjort.

Helsetilsynet er så vidt jeg har sett den eneste instansen som i sin høringsuttalelse har drøftet problemet med tilsynssaker i EPJ.²⁴ De foreslo en løsning, nemlig en fullstendig sladding av personnavn etter 12 måneder, også i resultatene av søkene, en mulighet som også ble nevnt i 2003-rapporten. Jeg tror som sagt dette er en dårlig løsning. Det er for det første fordi denne løsningen ikke umuliggjør bygging av uoffisielle «svartelister», lister som vil bli et år dypere for hvert år som går, og som dessuten vil være uslettbare, noe blant annet søkemotorer og databaser som «The Internet Archive» og «The WayBack Machine» sørger for.²⁵

For det andre vil det være en dårlig løsning fordi dette sannsynligvis virkelig vil være en belastning for pressen. En begrensning som bare gjelder muligheten til å *søke* på personnavn er ikke noen katastrofe for pressen. Et søkeord som «Gro Harlem Brundtland» kan godt byttes ut med «generalsekretær» (begge i kombinasjon med «WHO») fordi personnavnet dukker opp i resultatet av det siste søket. Med Helsetilsynets forslag vil denne muligheten til å finne gode erstatninger for personnavn bli hemmet. Det vil antakelig oppstå situasjoner der det blir vanskelig å vite hvilket personnavn man finner en erstatning for.

Selv om den foreslåtte tolv månedersbegrensningen på navnesøk anakelig er til å leve med for pressen, er ikke forslaget er noe særlig bedre enn Helsetilsynets forslag om total sensur av navn etter 12 måneder. Datatilsynets tolv månedersregel er et dårlig forslag av tre grunner:

1) Den er en begrensning – selv om den kanskje ikke er så alvorlig – for både pressen og andre når det gjelder muligheten for demokratisk sett helt legitime søk, for eksempel søk i navngitte stortingsrepresentanters interpellasjoner og spørsmål til regjeringen.

²⁴Helsetilsynet til Helsedepartementet, 23.04.2003, «Høringsuttalelse – allmenn tilgang til elektronisk postjournal», saksnr. hos Helsetilsynet: 2003/00321, doknr.: 002.

²⁵Dette er en søkemotor og et arkiv som lagrer mestparten av det som blir skrevet på internett, inklusive alle eldre utgaver av et nettsted (se <http://web.archive.org>). Jeg brukte dette arkivet for å si noe om hva Advokatfirmaet Føyen & Co var når de lagde 1999-utredningen, se side 43.

2) Den løser ikke «problemet» med å bruke EPJ til å bygge personprofiler, fordi «problemet» ikke finnes.

3) Og viktigst: tolv månedersregelen og hele tankegangen rundt det å skjerme personnavn fra EPJ er en sovepute og en avsporing fra faktiske personvernproblemer. Både Helsetilsynets og Helsedepartementets høringsuttalelser til 2003-rapporten er eksempler på dette. Ingen av dem mener at Datatilsynets forslag går langt nok, og begge foreslår skjerpelser. Men løsningene de foreslår er mer av samme medisin som den Datatilsynet foreskriver. De vil på hver sin måte ha mer sensur av personnavn. Helsetilsynet foresår som sagt (side 82) at personnavn også skjermes i resultatet av et søk, ikke bare gjøres usøkbare. Helsedepartementet er vagere i sin høringsuttalelse. De skriver kun at tolv månedersregelen «synes vid»²⁶.)

De personvernproblemene jeg har funnet ved å studere EPJ er imidlertid ikke knyttet til søk på personnavn, men til domenespesifikke søk ved hjelp av stikkord. Stikkordene klassifiserer grupper av mennesker på måter som kan være uønsket. Hvis man slutter å lene seg på personnavnsensur som en vedtatt løsning, så kan man i stedet ta fatt i de faktiske personvernproblemene. Deretter må man finne spesifikke løsninger for hvert av disse tilfellene.

Ofte vil nok dette innebære at den lokale etaten endrer sin journalføringspraksis, og enten slutter å journalføre bestemte saker, eller sensurerer navnene før de sendes til EPJ-databasen. Jeg argumenterte ovenfor (seksjon 4.3.2) for at UD kanskje burde vurdere hvordan de journalfører personalsaker til utenriksstjenesten. Er det interessant for allmenheten å vite om navngitte personers stipendsøknader og overskridelser av «volumrammer» for flyttelass? Har ikke UD andre, mer interne kanaler for å formidle denne typen informasjon?

I Helsetilsynets tilfelle spør det vel om ikke løsningen er at de slutter å journalføre navnene i tilsynssaker, hvis de vil unngå svartelister. Jeg har vanskelig for å se at det ikke finnes andre kanaler å offentliggjøre tilsynsdommer gjennom.

²⁶Fra Helsedepartementet til AAD, 30.04.2003, «Høring – Allmenn tilgang til elektronisk postjournal for departementene og direktoratene.» saksnr. i AAD: 2003/01620, doknr.: 029

Kapittel 5

Konklusjoner

Jeg skal først runde av historien om EPJ med noen spekulasjoner om hva som kan komme til å skje med EPJ. Så skal jeg komme tilbake til det overordnede temaet for hele denne rapporten, om forholdet mellom «informasjonssamfunnet» og «overvåkningssamfunnet», åpenhet og tilgang versus personvern og beskyttelse. Jeg avslutter med noen betraktninger over betydningen av brukerinvolvering og empiriske undersøkelser.

5.1 Nye stillheter og nye identiteter

AAD forter seg riktignok ikke, men EPJ er nok kommet for å bli. Prøveprosjektet vil i hvert fall gå ut 2005, slik at pressen beholder sin tjeneste. Statskonsult AS har fått ansvaret for driften, inklusive det å sørge for utvidelser, både av leverandører og av brukere. Det er noen detaljer fra høringsuttalelsene som er litt problematiske, for eksempel at noen departementer og etater ikke ønsker at dataene de har levert til prøveprosjektet skal videreføres til den nye tjenesten, mens pressen synes et slikt brudd er helt uholdbart. Jeg tror imidlertid ikke det er noen av disse detaljene som er grunnen til at etableringen av en permanent tjeneste trekker ut. Dette er ikke uløselige problemer. Jeg gjetter på at en – eller en kombinasjon – av følgende grunner ligger bak forsinkelsen.

Første mulighet: AAD – nå MOD – har mye å gjøre, og det å utsette behandlingen er uproblematisk så lenge pressen er fornøyd med dagens tjeneste, og så lenge Statskonsult AS kan jobbe videre med en gradvis utvidelse av tjenesten.

Andre mulighet: Moderniseringsdepartementet utsetter behandlingen av strategiske grunner (og har også i dette tilfelle pressens stilltiende samtykke, så lenge prøveprosjektet fortsetter og gradvis blir mer omfattende). Jeg vet ikke hva en slik strategisk utsettelse kan dreie seg om, men en mulighet er at det fortsatt finnes substansiell motstand ett eller flere steder i departementsfellesskapet. Det kan vel også tenkes at det er spenningen mellom personvern og åpenhet som på en eller annen måte er problematisk for noen. I så fall kan det være verdt å vente på den nye *offentlighetsloven* som nå er til behandling, selv om denne nok ikke blir vedtatt før tidligst i 2007. I utredningen til ny lov, som var til høring våren 2004, heter det:

«Utvalgets flertall (alle unntatt Ingvar Engen) mener at offentlighetsloven bør pålegge forvaltningen en plikt til å gjøre offentlig journal elektronisk tilgjengelig for allmennheten på nett.» (Justisdepartementet 2003: seksjon 18.4.2.1)

Hva skjer så, om et år eller tre, når den nye EPJ-tjenesten er på plass? Offisielt sett vil det åpenbart hete at hele den norske offentligheten med dette har fått radikalt bedre innsyn i hva den sentrale forvaltningen driver med. Etter å ha brukt EPJ i forbindelse med denne rapporten, er det vanskelig å ikke gi denne offisielle versjonen rett. EPJ gir et veldig godt innblikk i den sentrale statsadministrasjonens saker.

På den annen side har jeg diskutert hvordan den nye åpenheten kan skape nye former for lukkethet, illustrert ved at allerede dagens EPJ muligens bidrar til at dokumenter i større grad får intetsigende titler (se 3.3 på side 44). I åpenhetens evangelium er det lite rom for ikke-kommunikasjon. Vi kan imidlertid være ganske sikre på at ikke-kommunikasjon vil finne andre måter å opprettholde grenser på.

I denne forbindelse er det imidlertid en tematikk jeg ikke har diskutert, og det er muligheten for å bruke EPJ til aktiv identitetsmarkering av statlige enheter. Et fullgodt alternativ til å skrive korte eller intetsigende dokumenttitler, er å skrive pene titler. Dette kan være titler som ikke bare selger en *sak*, men også titler som markerer en saksbehandler eller et departements eller en etats identitet. Som en departementsansatt sa i forbindelse med 1997-evalueringen av EPJ, «elektronisk postjournal kan brukes til å profilere departementet» (Bonne og Henriksen 1997: 13). Utsagnet illustrerer et poeng som verken jeg eller noen annen har diskutert i forhold til EPJ, og det er at

det å «informere» aldri bare dreier seg om å spre en saklig «informasjon» til en saksorientert «offentlighet». Alt som sies, sies av noen. Informasjon sier alltid noe om minst to ting: en sak og en avsender. Man er ikke nødvendigvis selvbevisst av den grunn, men man kan godt bli det. Sammen med hjemmesider på Internett og liknende kanaler, kan det godt hende at EPJ – i større og mindre grad – vil inngå i en identitetsskapende informasjonsstrategi.

Jeg vet ikke hvor realistisk et slikt scenario er, men jeg er ganske sikker på at vi ikke bare kommer til å få en bedre (eller dårligere) offentlighet med EPJ. Vi kommer også til å få en *annen* offentlighet.

5.2 Frykten og tilliten

Denne rapporten har vært kritisk til Datatilsynets håndtering av personvernsproblematikken i forbindelse med EPJ. Jeg har vist empirisk og argumentert for at det å gjøre navn usøkbare etter 12 måneder ikke løser noe «problem», fordi problemet – «bygging av personprofiler» – ikke finnes.

Men burde vi ikke likevel være litt varsomme? Selv om EPJ ikke er egnet til å bygge personprofiler på noen systematisk måte, så kan jo likevel enkeltpersoner finne ut ting om andre enkeltpersoner, på måter som er uheldig? Jeg nevnte «nabotitting» som en mulighet i begynnelsen av kapittel 4. Og kan det ikke hende, slik Datatilsynet argumenterer, at *frykten* for at så skal skje er alvorlig nok, hvis en slik frykt fører til at deler av befolkningen vegrer seg mot å ta kontakt med statsforvaltningen?¹

Heller ikke disse spørsmålene taler i tolv månedersregelen favør, og grunnene er som følger.

La oss tenke oss at en person er på jakt etter informasjon om en annen, og la oss si at det dreier seg om en arbeidsgiver som vurderer en arbeidssøker. Så plottet er: «A-giver» vil finne ut «noe» om «A-søker».

For det første: Det er som vi har sett bare omtrent to prosents sannsynlighet for at «A-søker» har merkbare bidrag til «profildata» i EPJ.²

For det andre: Det er bare en relativt liten sjanse for at det «noe» som

¹«Forvaltningen må ikke innrette seg på et vis som gjør at befolkningen kvier seg for å ta kontakt med offentlige organer av redsel for at opplysninger om dem skal komme på avveie.», *Felles postjournal for departementene på Internett*: www.datatilsynet.no/dtweb/art_1180.html.

²Gitt at den som søker ikke er såpass interessert at vedkommende setter i gang med å be om dokumentinnsyn for å avgjøre tvilstilfeller.

A-giver ser etter sammenfaller med de «profildataene» hun vil finne. Det er altså bare *noen ganger* at de profildatene som man kan finne – også når man faktisk finner profildata i EPJ – er relevant i forhold til den aktuelle interessen bak søket. La os si at disse «noen gangene» er fem prosent.

For det tredje; Det er bare noen arbeidsgivere som vil finne på å bruke EPJ for å sjekke en potensiell arbeidssøker. Hvor ofte vil dette skje? Det avhenger av de to prosenttallene ovenfor. Det er to prosents sjanse for at «A-giver» vil finne noe om «A-søker» i EPJ, og det er enda mer usannsynlig at A-giver vil finne noe interessant om «A-søker». For å finne denne sannsynligheten må vi multiplisere de to prosenttallene ovenfor, og da synker sannsynligheten: to prosent ganger fem prosent er lik *1 promille*. Uansett hvor mange arbeidsgivere som i utgangspunktet vil kunne ønske å prøve et slikt søk, kan vi ganske trygt anta at antallet vil synke mot null, og det ganske raskt. Problemet fordufter. Når det gjelder søk etter personopplysninger er EPJ rett og slett for *kjedelig* til at noen vil prøve å bruke den, for sannsynligvis å feile, mer enn en gang eller to.

Samme argument gjelder for «nabotitting». Det er «gøy» å sjekke naboens inntekt og skatt på Internett fordi man alltid finner noe og fordi det man finner er umiddelbart forståelig. Derved sprer ryktet om denne søkemuligheten seg. Ryktet om EPJs 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 eller trivielle.

*

Likevel kan man hevde at frykten for å bli «sett» i EPJ er problematisk nok, selv om det saklig sett er en ubegrunnet frykt. Det kan man nok, men spørsmålet man da må stille seg, er hvordan frykt og tillit etablerer seg, og hva man kan gjøre for å etablere tillit, når noe faktisk er tilliten verdig. Problemet er at når frykten først har etablert seg, så må man ofte jobbe ganske intenst for å bli kvitt den.

I EPJ-dokumentene har frykten for at man kan bruke EPJ-tjenesten til å bygge personprofiler etablert seg. Og det som fryktes er blitt et faktum. Det er viktig, igjen, å se på hvordan dette har skjedd.

I seksjon 3.2 viste jeg hvordan det personvernsmessig riktige i å gjøre personnavn usøkbare etter 12 måneder var en anbefaling som reiste gjennom EPJ-dokumentene. Sammen med denne anbefalingen reiser en påstand,

nemlig den at man kan bruke EPJ til å «bygge personvernprofiler». Det er slående hvordan, hvor ofte og hvor sterkt denne påstanden skrives som et absolutt faktum, spesielt i høringsuttalelsene etter 2003-rapporten. Her er en sterk og omskrevet versjon av påstanden, fra Riksantikvarens høringsuttalelse til 2003-rapporten:

Det er grunn til å poengtere dette [og poenget er i denne sammenheng irrelevant] på bakgrunn av at rapportens dominerende problemstilling nettopp gjelder behovet for å motvirke konsekvenser av de omfattende koblingsmulighetene som den nye søkefunksjonaliteten åpner for.

Hva slags «omfattende koblingsmuligheter» er det som er av en slik type at de må *motvirkes*? Jo, det er mulighetene til å «bygge personprofiler». Men hvorfor er dette framsatt som om det var den mest selvfølgelige sannhet i verden? (Det er så selvfølgelig sant at Riksantikvaren ikke ser noen grunn til å argumentere for påstanden, ikke en gang ved å referere til en kilde.)

Det er sant fordi det har *blitt sant* ved å gjentas mange nok ganger. Det ble sant første gang når 1999-utredningen påsto det, med referanse til Datatilsynet. Det ble sant for andre gang når Datatilsynet gjentok påstanden i sin høringsuttalelse (dvs godkjenning) av 1999-utredningen, og det ble sant for tredje gang når 2003-rapporten hevdet det, ved å vise til 1999-utredningen, til Datatilsynets etterfølgende høringsuttalelse og ved å argumentere selvstendig for det (også med Datatilsynets hjelp). Siden er det blitt sant en lang rekke ganger til, ved at det er gjengitt i de fleste høringsuttalelsene.

Frykten for «bygging av personprofiler» og «omfattende koblingsmuligheter» (av persondata) er en variasjon av frykten for overvåkningssamfunnet. Det er en frykt for at man som enkeltperson skal bli sett av et stort maskinelt kontrollapparat. EPJ gjør det imidlertid mye lettere for folk flest å se Staten, enn for Staten eller andre store aktører å se folk flest. I forhold til EPJ har frykten vært ubegrunnet.

Datatilsynet er bekymret for frykten for å bli sett, hva enten denne frykten er berettiget eller ikke. Men der frykten for å bli sett i EPJ-databasen eksisterer i dag, altså i de departementale sakspapirene, der er det Datatilsynet selv som er viktigste kilde til den.

5.3 Empiri og moral

Å la empirisk forskning avgjøre moralske eller politiske spørsmål kalles ofte scientisme. Vi lever med en lang humanistisk tradisjon som har stilt spørsmål til slik scientisme. Det er en sterk tradisjon, selv om den også er utfordret. Denne rapporten går langt i å bruke empirisk forskning for å finne svar på et moralsk/politisk spørsmål. Men kan den det? Kan vi slå fast at «EPJ utgjør en så liten personverntrussel at man kan se bort fra denne potensielle trusselen»? Det er problematisk. Rapporten har *ikke* vist at EPJ *aldri* vil kunne bli brukt på måter som er personvernmessig problematisk.

Scenario 1: Én arbeidsgiver, i løpet av de neste 10 årene, finner ut noe om én ansatts politiske liv ved å bruke EPJ, og det får alvorlige følger for arbeidsforholdet.

Scenario 2: Norge blir en totalitær stat. Denne staten har ikke noe problem med å finansiere de 104 årsverkene jeg regnet meg fram til ovenfor, i den hensikt å politisk overvåke en potensielt politisk aktiv del av befolkningen.

Muligheten for misbruk er der, og valget vi må ta er politisk. Det er et valg som må balansere to goder: personvern og åpenhet. Er den nye åpenheten verdt de mulige personvernsbelastningene? Denne rapporten svarer ikke på det spørsmålet, men den har skjovet vektfordelingen i åpenhetens favør – gitt at vi er ganske overbevist om at allmenn tilgang vi føre til mer faktisk åpenhet.

5.4 Systemisk blindhet

Å sanse er også å ikke sanse. Å se er å være blind for noe, og vi ser ikke grensen for vårt synsfelt. Vi ser bare det vi ser. Slik systemisk blindhet kan også gjelde større systemer. En nylig rapport viser at når den helt nye sokkelen til Sleipnerplattformen sank i Gansfjorden i 1991, så skyldtes det ikke at noen gjorde «feil», i forhold til en rett prosedyre (Wackers 2004). Det var selve systemet som var feil. Ingeniørene og deres dataprogrammer gjorde alt «riktig» – gitt systemet de var en del av – når de bygde plattformen, og *derfor* sprakk den i møte med vannet.

Denne rapporten har avdekket en slik systemisk blindhet i EPJ-saksgangen, i forhold til personvernsproblematikken. AAD lot Advokatselskapet Føyen & Co og Datatilsynet få mye å si i saksgangen. De to

aktørene bekreftet hverandres bekymring for at EPJ kunne brukes til å bygge personprofiler, og at tolv månedersregelen var et egnet middel for å sikre personvernet i en framtidig EPJ. De så på saken med et bestemt faglig-profesjonelt blikk; med det juridisk-fortolkende blikket til jurister som har spesialisert seg på personvern og informasjonsteknologi. Dette er i seg selv en faglig kompetanse som jeg verken har ønske om, eller står i noen posisjon til å gjøre liten. Problemet var bare at kompetansen ble selvbekreftende fordi Datatilsynet og EDB-rettsavdelingen i Advokatfirmaet Føyen & Co (som altså ble startet av en tidligere kontorsjef i Datatilsynet, se side 43) jobbet så likt med EPJ-saken.

Denne systemiske blindheten kunne vært unngått ved en type bruker-involvering som hadde latt empiriske erfaringer med framtidig bruk få lov til å komme i innspill med de juridisk-etiske problemene knyttet til personvern versus åpenhet. Dette kunne skjedd ved i større grad å involvere pressen i utviklingsprosessen, og/eller ved å gjøre empiriske undersøkelser av den typen jeg presenterer i denne rapporten. På et eller annet tidspunkt burde noen gjort en empirisk undersøkelse av de potensielle problemene som Datatilsynet / Advokatfirmaet Føyen & Co så. Faktiske brukere og empirisk bruk burde vært involvert i prosessen.

Såvidt jeg kan se, var det først i forbindelse med Statskonsults tekniske spesifisering av den nye tjenesten at brukerne ble aktivt trukket inn i utviklingsprosessen, det vil si i arbeidet med kravspesifikasjonen våren 2003, etter at de politiske kontroversene tilsynelatende var over. Da skriver Statskonsult til SINTEF at kravspesifikasjonen til den nye EPJ-tjenesten er utarbeidet på grunnlag av «brukerkrav samlet inn gjennom intervjuer med (1) arkivarer, (2) representanter for NRK og presse».³

Den brukerinvolveringen som skisseres her er viktig nok, den dreier seg om å lage et praktisk brukbart system for noen som skal bruke det. Men den involverer ikke brukere i det politisk-strategiske forarbeidet med den nye tjenesten. Den skandinaviske skolen i systemutvikling politiserte brukeren på en helt annen måte enn det «brukertester» gjør, som jeg nevnte i seksjon 1.3 på side 18. Denne skolens politiske fokus var imidlertid på arbeidskonflikter og arbeidsmiljø, i samarbeid med fagbevegelsen. På 1970-tallet, når datamaski-

³E-post fra Statskonsult til SINTEF, våren 2003, i forbindelse med EFFIN-prosjektets deltagelse som observatører i arbeidet med ny EPJ-tjeneste, et arbeid som ledet til denne rapporten.

ner i all hovedsak ble brukt til å effektivisere «arbeid», i en ganske snever betydning av ordet, så var dette kanskje en god idé. I dagens samfunn er denne rammen definitivt sprengt. IKT brukes til «alt mulig», og det finnes knapt et virksomhetsområde der det ikke vil kunne være relevant å trekke inn brukere i den politiske etableringen av ny teknologi. Ofte vil dette også bety at det ikke er nok å involvere «brukere», vi må også involvere «bruk», fordi de framtidige tjenestene er allment tilgjengelig og ikke har klart avgrensede «brukergrupper».

Forsøket på å etablere en permanent EPJ-tjeneste har vist at de som etablerer slike systemer bør involvere empiriske studier av *bruk* – og muligheter og begrensninger for bruk – i tillegg til å involvere brukere, og de bør være forberedt på at ethvert politisk eller etisk problem vil kunne være en sak for slike empiriske studier av framtidig bruk.

Referanser

AAD, (2002) *Omorganisering av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002*. saks- og dokumnetnummer 2002/03301 - 008

AAD, (2003) *Elektronisk Postjournal – Prinsipper for etablering av en ny elektronisk postjournaltjeneste i en åpen og brukerrettet forvaltning*. Saksnr hos AAD: 1999/02858, doknr: 082

Advokatfirmaet Føyen og Andersen Consulting, (1999) *Konsekvensutredning av prosjekt Elektronisk postjournal*. Saksnummer i AAD 1999/02858 doknr: 019

Bateson, Gregory, (1987) *Angels fear: Towards an Epistemology of the Sacred*. New York: Macmillan

Bonne, Peter og Henriksen, Thore, (1997) *Vurdering av Elektronisk postjournal*. PHAROS DA

Bratteteig, Tone, (2003) *Making Change. Dealing with relations between design and use*. Department of Informatics, University of Oslo

Joly, Eva, (2003) *Er det en slik verden vi vil ha?* Aschehoug

Justisdepartementet, (2003) *NOU 2003:30 Ny offentlighetslov*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

Kluge, Anders, (1994) *Offentlige elektroniske postjournaler i pressen*. Norsk Regnesentral. Tilgjengelig fra Bibsys

Lien, Marianne E., Lidén, Hilde og Vike, Halvard, (2001) *Likhetens paradokser: Antropologiske undersøkelser i det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget

- Nygaard, Kristen, (1977) The iron and metal project. trade union participation. I: *Proceedings of the CREST Conference on Management Information Systems 1977*, London. Cambridge University Press
- Oudshoorn, Nelly og Pinch, Trevor (red.), (2003) *How users matter. The co-construction of users and technologies*. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Risan, Lars Christian, (1997) *Artificial life: A technoscience leaving modernity*. TMV-skrift nr. 23, TMV-senteret
- Statskonsult, (2002) *Omorganisering av Statskonsult*. Saks og dokumentnummer hos AAD 2002/03301 - 002
- Wackers, Ger, (2004) *Engineering Optimization in Design and (1991) loss of the Sleipner A GBS*. Nummer 32 i Working paper. TI-senteret