

# Innsyn i sammenstilling av opplysninger hos systemleverandør

5.12.2019 (2019/2154)

Saken gjelder krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra Oslo kommunes arkiv- og saksbehandlingssystemer. Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Viken avslo innsynskravet hovedsakelig fordi kommunen selv ikke har tilgang til nødvendige eksportverktøy, og sammenstillingen derfor må bestilles fra systemleverandørene. På den bakgrunn mente Fylkesmannen at den etterspurte sammenstillingen ikke kan etableres med «enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

Ombudsmannen er kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til om innsynskravet kan avslås fordi sammenstillingen må bestilles fra leverandørene av kommunens IKT-systemer.

Ombudsmannen ber Fylkesmannen om å vurdere innsynskravet på nytt.

## Sakens bakgrunn

Journalist A i NRK ba Oslo kommune om innsyn i en sammenstilling fra kommunens saksbehandlingssystem. Han ønsket en oversikt over dokumenter registrert på

byrådslederens kontor med underliggende etater fra perioden 1. januar 2018 til 26. februar 2019. Han ba om at sammenstillingen skulle inneholde metadata fra alle feltkolonnene. Avslutningsvis presiserte han at alle registrerte dokumenter skulle inkluderes i sammenstillingen, herunder de som er unntatt fra offentlighet eller ikke er journalført.

Oslo kommune avslo innsynskravet med henvisning til offentleglova § 9. Avslaget ble begrunnet med at kommunen bruker saks- og arkivsystemet DocuLive som støtte for saksbehandlingssystemet SKOP, og at funksjonaliteten for eksport av data fra systemene er begrenset. Videre skrev kommunen at den etterspurte sammenstillingen må bestilles som særskilt oppdrag hos leverandørene av de to systemene, og at det dermed ikke er mulig å tidfeste arbeidet med etablering av sammenstillingen.

Journalisten påklaget vedtaket. Fylkesmannen i Oslo og Viken opprettholdt 15. mai 2019 kommunens avslag og sluttet seg til kommunens vurdering. Fylkesmannen viste til kommunens opplysning om at de etterspurte opplysningene må bestilles fra to eksterne systemleverandører. Videre mente Fylkesmannen at det sentrale i vurderingen etter offentleglova § 9, er om organet selv har verktøy som kan etablere sammenstillingen. Fylkesmannen viste til at kommunen ikke har slikt verktøy, og at kommunen kunne avslå innsynskravet uten å undersøke med systemleverandørene hvor lang tid det vil ta å etablere sammenstillingen. På den bakgrunn kom Fylkesmannen til at den etterspurte sammenstillingen ikke kan etableres med «enkle framgangsmåtar», jf. § 9. Fylkesmannen vurderte deretter merinnsyn etter offentleglova § 11, men kom til at kommunens økonomiske og forvaltningsmessige interesser veier tyngre enn journalistens behov for innsyn.

Journalisten klaget hit. Han anførte blant annet at det ikke er rettslig adgang til å avslå innsynskravet før organet har innhentet faktisk informasjon om hvor ressurskrevende i tid det vil være for eksterne konsulenter å etablere sammenstillingen. Journalisten begrunnet dette med at dersom systemleverandørene kan etablere sammenstillingen med enkle fremgangsmåter, er vilkåret i offentleglova § 9 oppfylt. Journalisten ettersendte deretter skjermbilder fra kommunens saksbehandlingssystem, og han anførte at kommunen har tilgjengelig eksporteringsverktøy for å etablere sammenstillingen.

## Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken. I undersøkelsesbrevet spurte vi om Fylkesmannen mener at tilfeller der sammenstillingen må utføres av andre enn kommunens ansatte, faller utenfor virkeområdet til offentleglova § 9.

I svarbrevet viste Fylkesmannen til at de etterspurte opplysningene må fremskaffes fra to ulike databaser, og at kommunen ikke har tilgjengelig eksportverktøy til å foreta uttrekkene. Videre viste Fylkesmannen til at sammenstillingen må bestilles som særskilt oppdrag fra systemleverandørene. Fylkesmannen skrev at det vil kunne være nødvendig å få systemleverandørenes vurdering av om sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter der «kommunenes vurdering er mangelfull, eller der det er holdepunkter for at organiseringen av IKT-tjenester og saksbehandlingssystemet ikke er i overensstemmelse med regelverket». Deretter kom Fylkesmannen til at det ikke var tilfellet i denne saken. Fylkesmannen utelukket ikke at vilkåret om «enkle framgangsmåtar» vil kunne være oppfylt selv om en sammenstilling må utføres av andre enn kommunens ansatte, men at i dette konkrete tilfellet faller det utenfor offentleglova § 9.

I undersøkelsesbrevet spurte vi også om Fylkesmannen har vurdert om kommunens valg av organisering av IKT-tjenestene kan innvirke på allmennhetens innsynsrett. Fylkesmannen svarte at de ikke kunne se at organiseringen av IKT-tjenestene påvirker innsynsretten i denne saken.

Videre ba vi Fylkesmannen redegjøre for hvilke undersøkelser de hadde gjort for å vurdere hva som kreves for å etablere den etterspurte sammenstillingen. Fylkesmannen opplyste at avgjørelsen var basert på undersøkelsene og vurderingene som Oslo kommune hadde gjort i saken.

Vi ba også Fylkesmannen om å redegjøre for om kommunen hadde oppfylt sin utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17. Fylkesmannen skrev at kommunen hadde opplyst saken så godt som mulig, og at det ikke er et krav om det må avklares hva som faktisk må til for å etablere sammenstillingen.

Avslutningsvis spurte vi om Fylkesmannen hadde vurdert fremgangsmåten som journalisten hadde beskrevet i den ettersendte e-posten. Fylkesmannen opplyste at fremgangsmåten ikke kan brukes for å etablere sammenstillingen, og at den ikke hadde vært del av vurderingen i vedtaket.

Både Fylkesmannen og journalisten kom deretter med tilleggsmerknader.

## **Ombudsmannens syn på saken**

Saken gjelder hvorvidt journalisten med hjemmel i offentleglova § 9 har krav på å få utlevert en sammenstilling fra kommunens saksbehandlingssystem, når kommunen må bestille sammenstillingen fra sine systemleverandører.

Hovedregelen om innsyn i journaler fremgår av offentleglova § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Offentleglova § 9 gjelder retten til å kreve innsyn i sammenstillinger fra databaser og lyder slik:

«Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

Offentleglova § 9 er plassert i lovens kapittel 2 om hovedreglene for innsyn. Bestemmelsen var ny i offentleglova av 2006 og innebar en utvidelse av innsynsretten på grunn av den teknologiske utviklingen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 12.1.4.

Ombudsmannen legger til grunn at systemleverandørenes behandling av opplysninger skjer på oppdrag for og på vegne av Oslo kommune, og at den etterspurte sammenstillingen dermed består av opplysninger som er elektronisk lagret i «databasane til organet», jf. offentleglova § 9.

Fylkesmannen har i hovedsak begrunnet sitt avslag med at Oslo kommune ikke har tilgjengelig eksportverktøy til å etablere den etterspurte sammenstillingen, og at sammenstillingen må etableres ved å bestille sammenstilling fra de eksterne systemleverandørene. Videre mener Fylkesmannen at kommunen ikke har plikt til å undersøke hvor mye arbeid etablering av den etterspurte sammenstillingen krever. Fylkesmannen har på den bakgrunn kommet til at sammenstillingen ikke kan etableres med «enkle framgangsmåtar» og dermed faller utenfor offentleglova § 9.

Spørsmålet for ombudsmannen er om innsynskravet kan avslås fordi den etterspurte sammenstillingen ikke kan etableres med «enkle framgangsmåtar», når kommunen må innhente sammenstillingen fra sine systemleverandører.

Ordlyden «enkle framgangsmåtar» begrenser ikke virkeområdet til bare å gjelde framgangsmåtar som organets egne ansatte kan utføre. Ordlyden åpner for at vilkåret kan være oppfylt også der forvaltningsorganet ikke har skaffet seg tilgang til de nødvendige funksjonene, kommandoene eller eksportverktøyene, så lenge den leverandøren som behandler de etterspurte opplysningene på vegne av organet, kan etablere sammenstillingen.

Dette understøttes også av lovens forarbeider, jf. Ot. prp. 102 (2004-2005) side 127:

«Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f.eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt. Paragrafen vil f.eks. kunne brukast i tilfeller der organet har databaserte løysingar som kan setje saman statistiske opplysningar frå dokument som finst i databasane til organet.»

Uttrykket «enkle framgangsmåtar» refererer her først og fremst til den arbeidsbelastningen som etableringen av sammenstillingen vil medføre for forvaltningen. Enkle framgangsmåter er som utgangspunkt operasjoner som kan settes i gang ved enkle kommandoer i det aktuelle systemet, i motsetning til tidkrevende manuelle operasjoner. Forarbeidene synes ikke å avgrense bestemmelsens virkeområde mot tilfeller der eksterne leverandører utfører tjenester på vegne av organet, og der det er disse leverandørene som må sette i gang de nødvendige kommandoene. På denne bakgrunn mener ombudsmannen at det synes å ha liten betydning for vurderingen av «enkle framgangsmåtar» hvem som må sette i gang de nødvendige kommandoene for å etablere sammenstillingen.

Offentleglovas intensjon er å sikre en åpen og gjennomsiktig forvaltning. Bakgrunnen for innføringen av offentliglova § 9 var blant annet at den teknologiske utviklingen gjør det «mer og mer praktisk med sammenstillinger av opplysninger som foretas ved hjelp av enkle grep», se NOU 2003:30 side 88. Videre fremgår det at forvaltningen stadig oftere bruker ulike typer registre og databaser som grunnlagsmateriale for sin virksomhet, og at omfanget av allmennhetens innsynsrett kan bli redusert dersom offentlighetsloven ikke tilpasses denne utviklingen.

Det er i dag vanlig at offentlige organer inngår avtaler med eksterne leverandører om å utføre tjenester på vegne av organet. Offentleglovas formål og hensynene bak § 9 gjør seg gjeldende også når forvaltningen velger å benytte eksterne leverandører. Det vil være i strid med offentliglovas intensjon dersom retten til innsyn i opplysninger som organet benytter i sin saksbehandling avskjæres eller begrenses fordi organet har valgt å la en ekstern systemleverandør behandle opplysningene, i stedet for at organet gjør databehandlingen selv. Offentleglovas formål generelt og formålet bak offentliglova § 9 tilsier derfor at det i liten grad kan vektlegges om det er forvaltningsorganet selv eller forvaltningsorganets systemleverandører som må sette i gang kommandoene for å etablere sammenstillingen.

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 44 fremgår det at organet bare har en plikt til å etablere en sammenstilling dersom «organet har dataverktøy som kan etablere samanstillinga, og at det einaste organet må gjere for å få samanstillinga etablert er å gi enkle kommandoar». Fylkesmannen synes å anføre dette som støtte for sitt standpunkt om at journalistens innsynskrav faller utenfor offentlgelovas § 9.

Ombudsmannen kan vanskelig se at departementets rettleiar her berører spørsmålet om innsynsretten i sammenstillinger begrenses når forvaltningsorganet har satt ut driften av sine IKT-systemer til eksterne leverandører. Det nevnte sitatet fra rettleiaren kan derfor neppe innebære en slik begrensning i bestemmelsens virkeområde som Fylkesmannen synes å anføre.

I juridisk teori er innsynsretten etter offentleglova § 9 i liten grad diskutert for tilfeller der det er systemleverandørene som må sette i gang kommandoene for å etablere sammenstillingen. Fylkesmannen har vist til Brandt mfl., Offentleglova, Lovkommentar (1. utg. 2018), s. 154-156 hvor det fremgår at «[d]ersom organet ikke har teknologisk verktøy ... men må gjøre dette manuelt ... vil det ikke kunne kreves utarbeidet en sammenstilling».

Det synes som «enkle framgangsmåtar» her i hovedsak gir anvisning på at det er dataverktøyene som skal utføre de nødvendige operasjonene for å etablere sammenstillingen, og ikke tidkrevende manuelle operasjoner. Videre drøftes spørsmålet om hvor mye tid som kan medgå til å etablere sammenstillingen for at vilkåret om «enkle framgangsmåtar» er oppfylt. Ombudsmannen kan ikke se at det diskuteres tilfeller der organet har inngått en avtale med en ekstern systemleverandør, og det er leverandøren som må gi systemet de enkle kommandoene som skal til for å etablere sammenstillingen.

På bakgrunn av lovbestemmelsens ordlyd, lovens forarbeider og formål mener ombudsmannen det er begrunnet tvil om Fylkesmannen har tatt et riktig rettslig utgangspunkt når innsynskravet er avslått med henvisning til at sammenstillingen må bestilles fra systemleverandørene.

I redegjørelsene hit har ikke Fylkesmannen beskrevet nærmere hva som kreves av systemleverandørene og kommunen for at den etterspurte sammenstillingen skal kunne etableres. Fylkesmannen har heller ikke beskrevet eventuelle andre prosesser som er nødvendige for å etablere den etterspurte sammenstillingen med «enkle framgangsmåtar». Ombudsmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere om sammenstillingen kan etableres med «enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

Ettersom «enkle framgangsmåtar» gir anvisning på en vurdering av arbeidsbyrden innsynskravet påfører forvaltningen, og denne arbeidsbyrden verken synes å være undersøkt av Fylkesmannen eller av kommunen, er det begrunnet tvil om Fylkesmannen har oppfylt sin plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

Ombudsmannen bemerker at Fylkesmannens meroffentlighetsvurdering ikke har vært en del av undersøkelsen herfra.

## Konklusjon

Det er begrunnet tvil om Fylkesmannen har tatt et riktig rettslig utgangspunkt for sin vurdering av om sammenstillingen kan etableres med «enkle framgangsmåtar», når innsynskravet er avslått fordi sammenstillingen må bestilles fra leverandørene av kommunens IKT-systemer.

Det også begrunnet tvil om Fylkesmannen har oppfylt sin plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

Ombudsmannen ber Fylkesmannen i Oslo og Viken om å foreta en ny vurdering av innsynskravet med kopi hit innen **10. januar 2020**.

5.12.2019 (2019/2154)