

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/1243

Vår referanse
16/00372-2/KBK

Dato
26.05.2016

Hørings svar - Evalueringen av offentleglova

Det vises til høringsbrev av 25. februar 2016 hvor det bes om innspill og kommentarer til rapporten.

I rapportens pkt. 4.1.3 vises det til at flere kommuner har benyttet seg av muligheten til å legge ut dokumenter i fulltekst, slik offentlegforskrifta § 7 gir mulighet for. Datatilsynets erfaring er at mange kommuner har kommunestyrevedtak på at slik offentliggjøring skal skje. Dette skjer oftest ved at postlisten publiseres på kommunens hjemmeside med lenke til dokumentet. Datatilsynet har gjennom perioden fra 2000 til 2016 fulgt utviklingen. Og det er med uro vi konstaterer at det den siste tiden har skjedd flere overtredelser av offentlegforskrifta § 7 andre ledd som setter grenser for slik publisering. Overtredelsene er i hovedsak knyttet til § 7 andre ledd bokstav a), b) og c).

Det er bekymringsfullt at situasjonen ikke bedrer seg, og vi har sett det nødvendig å reagere med overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven på alvorlige overtredelser. Det er i særlig grad brudd på taushetsplikten som bekymrer Datatilsynet. Dette skjer uavhengig av hvorvidt kommunene har rutiner for slik publisering eller ikke. Det er også med undring Datatilsynet konstaterer at kommunene har mangelfulle eller helt fraværende risikovurderinger på området. Spørsmålet blir om kommunene kan leve med en slik risiko.

Datatilsynet konstaterer at kommunene ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å hindre søkemotorer å fange opp slik publisering. Tiltak for å rette opp denne type brudd blir da betydelig vanskelig gjort ved at man mister kontrollen med hvor opplysningene «har tatt veien.»

I de sakene som Datatilsynet reagerte med overtredelsesgebyr gjaldt dette bl.a. publisering av journalen til 15 psykisk utviklingshemmede, helseerklæring lagt ved søknad om handikapp-plass (lå ute på internett i ¾ år), personalsak om oppsigelse av en ansatt og dokument i barnevernsak. Datatilsynet er ikke imot at forvaltningen gjør dokumenter og derigjennom personopplysninger tilgjengelig på internett, men er av den oppfatning at enkelte etater går for raskt fram uten at nødvendige risikovurderinger er gjort. I enkelte av sakene har også kommuner blitt dømt til erstatning overfor skadelidte. Datatilsynet ser ikke noen grunn til at

offentlighetslova skal endres på dette punkt, men ønsker å peke på de problemer som oppstår i kjølvannet av publisering.

I høringsbrevet inviteres en også til å komme med innspill på behov for lov- og forskriftsendring på området. Datatilsynet ønsker å benytte anledning til å be om at det vurderes unntak fra offentlighet for dokumentasjon som samles inn ved tilsyn av Virksomheter når det gjelder etterlevelse av personopplysningsloven.

I forkant av et tilsynsbesøk ber Datatilsynet om dokumentasjon som må regnes som bedriftsintern, men som eksisterende lovgivning ikke i tilstrekkelig grad gir unntak for. I en konkret sak ble Datatilsynets vurdering om unntak fra offentlighet overprøvd av både departementet og Sivilombudsmannen. Datatilsynet har selvsagt rettet seg etter deres vurderinger, men er ikke komfortabel med at denne type informasjon må gis ut. Når Datatilsynet ber om dokumentasjon i forkant av et tilsyn skapes det et tillitsforhold om at dette er informasjon som i utgangspunktet ikke skal komme andre i hende. I særlig grad gjelder dette for private foretak, hvor opplysningene regnes som bedriftsinterne.

Offentleglova § 9

Videre ønsker vi å knytte noen kommentarer til bruken av offentliglova § 9, som hjemler innsyn i sammenstillinger fra registre og databaser. Vilkåret for innsyn etter denne bestemmelsen er at sammenstillingen kan etableres på grunnlag av opplysninger som finnes elektronisk lagret i databasene og sammenstillingen kan gjøres ved hjelp av enkle fremgangsmåter. Resultatet av en sammenstilling vil som regel bli et nytt saksdokument som må underlegges en offentlighetsvurdering.

Bestemmelsen har ikke vært fri for utfordringer. Vi viser til det som står på side 41 i rapporten:

«Flere informanter er bekymret for at regelen om sammenstillinger i praksis kan være utfordrende når det gjelder personvern. Når en sammenstilling er gitt, har ikke forvaltningen eller andre, kontrollmuligheter med videre bruk av opplysningene. Det kan tenkes at ulike opplysninger kan kobles» .

Datatilsynet vil støtte opp under denne bekymringen og vil vise til at regelen i noen tilfeller har hatt utilsiktede konsekvenser.

Allerede i 2007 varslet tilsynet om en problematisk konsekvens av offentligloven når det gjelder muligheten for masseinnhøsting av personopplysninger. Bakgrunnen var at flere kommuner reagerte på at ulike friskoler krevde å få utlevert elevlister fra grunnskolen, slik at de kunne kontakte elever på ungdomskoletrinnet med informasjon om sitt skoletilbud. Kravet om innsyn var forankret i offentligloven. I en tolkningsuttalelse uttalte Justisdepartementet den gang at elevlister er offentlige dokument som enhver kan kreve innsyn i, så lenge de kun inneholder informasjon om navn, adresse, telefonnummer og eventuelt fødselsnummer¹. Datatilsynet oppfordret Justisdepartementet til å forskriftsfeste at elevlister skulle kunne unntas offentlighet, men dette ble ikke fulgt opp. Den nye

¹ En lovendring i 2011 førte imidlertid til at fødselsnummer kan unntas offentlighet, Prop. 125 L (2010-2011) Endringer i offentliglova

offentleglova ble derimot utvidet slik at man også skulle ha rett til å kreve å få utlevert sammenstillinger av opplysninger som er elektronisk lagret.

Et nyere eksempel på uheldige konsekvenser av denne bestemmelsen er saken om utlevering av studentlister til Rekruttering AS i 2011. UIO avslo innsynsbegjæringen med den begrunnelse at en slik omfattende utlevering ville kunne røpe sensitive opplysninger dersom de ikke brukte betydelige ressurser på å kvalitetssikre dataene, mens de andre utdanningsinstitusjonene ikke fant grunnlag for å kunne unnta fra innsyn. NTNU avslo innsynskravet med den begrunnelse at en slik liste var å regne som et internt dokument, og dermed unntatt etter offentliglova § 14. Videre var NTNU av den oppfatning at personvern hensyn, i en mer offentlighetsvurdering, måtte veie tyngre enn behovet for innsyn. I henvendelsen fra Rekruttering AS fremgikk det at innsamlingen av personopplysningene ble gjort med tanke på at de senere skulle innlemmes i en database. NTNU uttaler i sitt oversendelsesbrev til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med klagebehandlingen følgende (brev 6. april 2011, ref. 2011/3329/AMS): *«Det vil kreve et eksplisitt samtykke fra den enkelte person dersom vedkommendes navn skal inngå i en slik database som beskrevet i henvendelsen fra Rekruttering AS, og det vil utløse informasjonsplikt til personene etter personopplysningsloven § 20»*. Kunnskapsdepartementet kom imidlertid til at listen måtte utleveres med den begrunnelse at opplysninger om fagretning, navn, adresse og telefonnummer til studenter og tidligere studenter ved NTNU er offentlig.

Hensynene til demokrati, kontroll og rettssikkerhet er hensyn som ligger til grunn for offentlighet i forvaltningen. Disse prinsippene er forankret i lovens formålsbestemmelse og bestemmelsene i loven skal tolkes i lys av disse.

På den andre siden har vi personvernprinsipper som skal sørge for at enkeltpersoner ikke blir krenket som følge av at opplysninger om dem blir utlevert eller behandlet på en måte som ikke er forutsigbar for den det gjelder.

Det er viktig å balansere hensynene til åpenhet og kontroll opp mot respekten for privatlivets fred.

Sammenstilling og digitalisering av opplysninger har ført til mer spredning og en annen bruk av opplysningene enn det man antagelig hadde i tankene da man innførte bestemmelsene i den nye loven.

Særlig barn bør beskyttes mot denne type spredning av opplysninger, både fordi navn og adresse på barn kan komme personer med onde hensikter i hende, men også fordi slike lister med personopplysninger om barn kan utnyttes kommersielt. Datatilsynet er derfor av den oppfatning at lister som inneholder opplysninger om barn bør være spesielt beskyttelsesverdig.

Vi oppfordrer derfor Justis- og beredskapsdepartementet til å kartlegge konsekvensene masseutleveringer i medhold av § 9 kan føre til, særlig hva gjelder barn. Vi anbefaler videre departementet å eventuelt vurdere tekniske begrensninger for utlevering, for eksempel ved at

man må identifisere seg/ begrunne hva man skal bruke opplysningene til for å få innsyn i slike sammenstillinger.

Vi stiller også spørsmål ved om behandlingsansvarlige (forvaltningen) bør pålegges en plikt til å informere om at sammenstillinger vil kunne finne sted og at personopplysninger dermed vil kunne videreformidles og spres «i stor skala».

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Knut Kaspersen
fagdirektør