

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres referanse
200705911
EO/MHG

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
07/01326-2 /AFL

Dato
16. oktober 2007

Høring - Forskrift til den nye offentleglova

Viser til Deres høringsbrev av 4. september 2007.

Datatilsynet blir berørt av de foreslåtte forskriftene både som tilsynsorgan for behandling av personopplysninger og som forvaltningsorgan underlagt offentlighetsloven. Datatilsynets bemerkninger relaterer seg til begge disse situasjonene.

Datatilsynet ser at det er fordeler knyttet til større bruk av Internettløsninger i offentlig forvaltning. Fordelene må imidlertid ikke få overskygge at man i en del situasjoner står overfor viktige verdivalg. Valget mellom å gå varsomt frem for å være sikker på at man på ethvert skritt ivaretar intensjonen bak offentlighetsloven så vel som hensynene bak personverndirektivet (95/46/EF) og personopplysningsloven, eller alternativt å satse på at opplysninger ikke vil bli misbrukt og at eventuelle huller i lovgivning og teknikk kan tettes i ettertid, er et slikt verdivalg. Datatilsynets erfaring er at det er best å gå forsiktig frem, fordi ethvert tilfelle av at opplysninger kommer på avveie og kanskje misbrukes, ikke bare oppleves svært krenkende for den som blir berørt, men i tillegg bidrar til at tilliten til den offentlige forvaltning svekkes. I ytterste konsekvens kan dette medføre at befolkningen velger å avstå fra kontakt med offentlig forvaltning, eller at den tilpasser sine henvendelser i forhold til den nye situasjonen. For eksempel kan personer som ønsker å melde fra om brudd på forskjellige lover, velge å avstå fra dette i frykt for at tipset skal bli søkbart på Internett. Datatilsynet antar at det vil bli en økning av anonyme henvendelser på bekostning av navngitte henvendelser.

De innvendinger Datatilsynet hadde da offentleglova var på høring gjelder tilsvarende for den foreslåtte forskriften til offentleglova. Det vises særlig til kommentarer til § 9 i offentleglova i den vedlagte kopi av Datatilsynets høringsuttalelse av 16. oktober 2007. Datatilsynets syn på saken har også kommet til uttrykk i et brev rettet til Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 31. august 2007. Brevet gikk i kopi til Justisdepartementet med vedlegges for ordens skyld også her.

Det er bekymringsverdig at man i en søken etter en gjennomsliktig forvaltning åpner for at enhver borgeres kontakt med det offentlige skal kunne blottlegges på Internett. Dette medfører fare for misbruk, for eksempel gjennom masseinnhøsting av personopplysninger og profilbygging. Datatilsynet kan ikke se at publisering av personopplysninger på Internett er nødvendig for å oppnå hensikten med offentleglova. Og det fremstår heller ikke som en nødvendighet at Internettpublisering av postjournaler følges opp med publisering av de underliggende dokumenter. Det er etter Datatilsynets oppfatning behov for å ta et skritt tilbake og vurdere om publisering på Internett er formålstjenlig når man tar misbruksfaren i betraktning. Det er i denne sammenhengen viktig å ta høyde for at den teknologiske utviklingen skjer raskt, og at de muligheter for misbruk som foreligger i dag fortløpende suppleres med nye.

Tilgjengeliggjøring av journaler og dokumenter på Internett - §§ 6 og 7

Forslaget pålegger en rekke organer og etater å gjøre den elektroniske postjournalen tilgjengelig på Internett. Dette medfører behov for klare regler om hva som kan publiseres og kontrollrutiner for å forhindre menneskelige feil og systemsvikt. Dette behovet blir enda større dersom muligheten til også å publisere de underliggende dokumenter benyttes.

Datatilsynet støtter forslaget om en presisering av hvilke personopplysninger som ikke skal legges ut på Internett jf. forslaget § 7, 2. ledd. Etter tilsynets oppfatning er imidlertid ikke dette tilstrekkelig til å ivareta de personvern hensyn som gjør seg gjeldende. Det er behov for skjerming av ytterligere opplysningstyper samt begrensinger med hensyn til hvilke søk man kan foreta. I det følgende vil det bli pekt på konkrete eksempler som ikke fanges opp av forslaget.

Publisering av trivielle opplysninger

Justisdepartementet viser selv til EF-domstolens dom C-465/00, C-138/01 og C-139/01 Rechnungshoff som begrunnelse for at lønnsopplysninger skal skjermes fra publisering. Datatilsynet kan imidlertid ikke se at det er en logisk følge av dommen at alle øvrige opplysninger kan publiseres. Slik Datatilsynet leser dommen har domstolen foreløpig ikke tatt stilling til hvor grensen for hva som kan publiseres går. Det er med andre ord all grunn til å vise varsomhet ved publisering også av andre personopplysninger. Dette reflekteres ikke i forslaget som er på høring.

En del opplysninger som entydig identifiserer enkeltpersoner eller entydig er tilknyttet enkeltpersoner faller utenom unntakene i forslaget § 7 fordi de verken er taushetsbelagte eller sensitive. Dette gjelder for eksempel biometriske opplysninger, herunder fingeravtrykk som fremgår i sin helhet eller omregnet til binærkode, registreringsnummer for bil, kontonummer og telefonnummer. Etter Datatilsynets oppfatning burde også slike opplysninger slettes før eventuell publisering av dokumenter på Internett. Publisering av slike opplysninger vil gjøre det svært lett å sammenkoble opplysninger og saker på tvers av etater og sektorer.

Særlig om fødselsnummer

Datatilsynet legger til grunn at det beror på en feil at man i § 7 c nevner "personnummer" og ikke fødselsnummer. Med tanke på å forhindre identitetstyveri så vel som profilbygging, er

det viktig at hele fødselsnummeret unntas fra publisering, ikke bare de fem siste sifrene som utgjør personnummeret.

Det legges videre til grunn at departementet ikke har ment at fødselsnummeret kun skal slettes dersom det fremkommer i tilknytning til lønnsopplysninger. Fødselsnummer skal selvsagt ikke publiseres i noen sammenheng. Tilsynet foreslår derfor at § 7 c deles opp, slik at dette kommer klart fram.

Særlig om elevlister

I brev datert 21. februar 2007 til Justisdepartementet har Datatilsynet tatt opp en problemstilling knyttet til innsyn i elevlister i grunnskolen og videregående skole. Kopi følger vedlagt.

Datatilsynet opplever at det er en betydelig uklarhet med hensyn til om slike lister er å anse som dokumenter det kan gis innsyn i eller ikke. Datatilsynet vil bemerke at opplysninger som fremgår av elevlister lett kan misbrukes. Datatilsynet ber derfor om at det presiseres at elevlister ikke er å anse som offentlige dokumenter og dermed heller ikke skal tilgjengeliggjøres på Internett.

Identitetstyveri, profildanning og søkebegrensninger

Forslaget til forskrift synes å ta utgangspunkt i at det mest uheldige som kan skje, er at enkeltopplysninger som ikke skulle vært publisert, ved en feiltakelse likevel blir publisert. Dette er imidlertid en for snever tilnærming til de problemer publisering kan medføre.

Datatilsynet er bekymret, ikke bare for at enkeltpersoner skal oppleve at det ved feil legges ut sensitive personopplysninger om dem, men også for at frykten for feil, identitetstyveri og profildanning skal medføre at befolkningen avstår fra å klage eller på annen måte benytte seg av rettigheter de har overfor det offentlige. Dette utgjør i så fall et betydelig demokratisk problem. Det er derfor viktig at det utvikles mekanismer som hindrer omfattende søk som et supplement til sladding av konkrete opplysninger. En må ikke glemme at opplysninger hentet fra offentlig postjournaler og dokumenter lett kan kobles til øvrige opplysninger som kan søkes frem på Internett, så som leserbrev i aviser, hjemmesider osv.

Når dokumenter publiseres på Internett, åpnes det for at det på en svært enkel måte kan høstes inn store mengder opplysninger om enkeltpersoner. Datatilsynets erfarer at dette er en mulig innfallspurt for identitetstyveri. Den som ønsker å stjele en identitet kan skaffe seg en tilnærmet fullstendig oversikt over et enkelt individs handlinger og preferanser. Dette vil gjøre det vanskeligere for tredjepersoner å avsløre en som fremstår med falsk identitet. Svarene på spørsmål som tidligere var egnet til å skille rett person fra falsk, som for eksempel foreldres navn som ugift, vil kunne bli offentlig tilgjengelig, søkbart på Internett, dag og natt.

Men søk og sammentilling av publiserte opplysninger vil ikke bare være interessant for identitetstyver. Løsningen vil være et godt verktøy innen markedsføring fordi det skapes omfattende profiler av enkeltpersoner som ikke har gjort noe annet enn å ha rettmessig, og til dels pliktig, kontakt med offentlige etater og organer. Den enkelte søknad eller klage inneholder kanskje ikke noe sensitivt eller følsomt, men kan sett i sammenheng fortelle svært

mye om en person. Personopplysningsloven begrenser selskapers rett til å danne profiler over eksisterende og potensielle kunder. Denne begrensningen blir en illusjon når svært omfattende profiler kan hentes ut av den offentlige postjournalen på Internett ved hjelp av få tastetrykk.

Datatilsynet er kjent med at man i arbeidet med utforming av en offentlig elektronisk postjournal har lagt til grunn at man ikke kan søke på navn for dokumenter eldre enn 12 måneder. Datatilsynet støtter av ovennevnte grunner en slik begrensning i søkeadgangen.

Bruk av eksterne søkemotorer

De problemer med hensyn til identitetstyveri og profildannelse som er nevnt over blir enda mer graverende dersom man legger opp til at postlister og underliggende dokumenter skal være søkbare via eksterne søkemotorer. Datatilsynet ønsker derfor ikke en slik løsning.

Det er vanskelig å gardere seg fullstendig mot at opplysninger som publiseres på Internett skal fanges opp av eksterne søkemotorer. Det er likevel Datatilsynets oppfatning at tilgjengeliggjøring og publisering av dokumenter i offentlige elektroniske postjournaler i størst mulig grad bør skjermes mot indeksering fra søkemotorer.

Dette er ikke til hinder for at aktuelle dokumenter som den offentlige virksomhet spesielt ønsker skal være søkbare manuelt kan gjøres tilgjengelig for indeksering og søk via eksterne søkemotorer. Dette kan for eksempel gjelde høringsuttalelser.

Nedlastning av postjournaler og dokumenter

Oppslag i forskjellige medier tyder på at det så nær som daglig skjer feil i tilknytning til publisering av postjournaler og dokumenter på Internett. Ofte dreier det seg om fødselsnummer som ved en feiltakelse ikke er slettet før dokumenter publiseres, men også andre typer opplysninger, herunder helseopplysninger, publiseres fra tid til annen som følge av menneskelige feil eller systemsvikt. Feilene rettes som regel opp så snart de blir påpekt, enten av Datatilsynet eller den opplysningen gjelder. Dersom postjournalen eller dokumentet allerede er lastet ned i sin helhet, er det imidlertid vanskelig å rette opp feilen og begrense skadevirkningen av den.

Det er en svært omfattende prosess å søke opp alle steder opplysningen er lagret, for eksempel i forskjellige søkemotorer, for å sørge for at feilen blir rettet og opplysningen slettet. Den eller de som har publisert en postjournal, og den opplysningen gjelder, må i realiteten legge til grunn at dokumentet vil eksistere for evig tid, og at skaden er uopprettelig.

Det er derfor Datatilsynets oppfatning at det må etableres løsninger som forhindrer automatisk skanning, lesing eller nedlasting av den totale mengde av postjournaler og dokumenter på en gang.

Behov for sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om publisering

Organer som opplever at taushetsbelagte personopplysninger publiseres, begrunner ofte dette med at det er skjedd en menneskelige feil. Datatilsynet mener imidlertid å se tendenser til at enkelte kommuner er gjengangere med hensyn til feil publiseringer og slutter av dette at det nok i større grad enn hittil erkjent skyldes systemsvikt. Det kan være at det foreligger for

dårlige rutiner for gjennomgang av dokumenter før publisering, eventuelt i kombinasjon med at foreliggende rutiner ikke følges ved den praktiske gjennomføringen. Utforming og oppfølging av rutiner er, etter Datatilsynets oppfatning et ledelsesansvar, og det er for enkelt når offentlige organer til stadighet skyver sine ansatte foran seg og viser til deres menneskelige feil.

Én måte å få ledelsen i de forskjellige organer til å bli mer bevisst sitt ansvar, er å innføre en reaksjon ved brudd på reglene. For eksempel kunne publisering av opplysninger som er unntatt etter forslaget § 7 medføre et standardisert overtredelsesgebyr eller at organet for en periode blir fratatt retten til å publisere saksdokumenter på Internett. Noen slik sanksjonsmulighet foreligger så vidt Datatilsynet kan se verken i forslaget til forskrift eller i selve offentleglova. Datatilsynet ber om at det gjøres endringer i regelverket for å åpne for en sanksjonering av brudd på bestemmelsene.

Betaling for innsyn - § 4

Datatilsynet er prinisppielt motstander av at det innføres betaling for bruk av retten til innsyn. Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig fordi dette er en forutsetning for gjennomføringen av en rekke viktige demokratiske rettigheter i samfunnet. Etter Datatilsynets oppfatning blir det feil å innføre en bestemmelse som kan få som konsekvens at økonomiske hensyn begrenser den praktiske gjennomføringen av innsynsretten.

Dersom man likevel skal innføre en bestemmelse om betaling er det Datatilsynets oppfatning at det ikke bør skilles mellom innsyn på papir og innsyn per e-post. Begjæringer om innsyn i dokumenter som kommer via e-post, medfører at arkivet må lete frem de rette dokumenter for deretter å omforme dem til et format som er egnet for elektronisk overføring (for eksempel pdf) og deretter sørge for at de blir overført. Store dokumenter vil i tillegg ofte måtte deles opp for å unngå tekniske problemer hos avsender og/eller mottaker. Det utgjør med andre ord ingen større forskjell på ressursbelastningen om oversendelsen skjer på papir eller elektronisk. Kostnadene knyttet til selve kopieringen, papiret det kopieres på og porto utgjør bare en mindre del av den totale kostnaden ved håndtering av innsynsbegjæringer.

Det må for øvrig bemerkes at innkrevingen av betalingen i seg selv kan være ressurskrevende. Det er derfor viktig at slik betaling eventuelt gjøres til en mulighet og ikke en plikt slik at hver etat eller organ selv kan ta stilling til om det er hensiktsmessig å kreve betaling.

Det fremgår ikke av forskriften hvem som skal ha inntektene ved eventuell betaling, statskassen eller eventuelt organet selv. Datatilsynet ber om at dette blir presisert, for eksempel i de spesielle merknader til bestemmelsen.

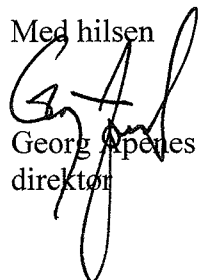
Økonomiske og administrative konsekvenser

Datatilsynet anser at forslaget vil kunne få betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Noe av hensikten med forslagene er å skape større åpenhet og tilgjengelighet. Det krever imidlertid mer å aktivt publisere et dokument enn passivt å vente på en innsynsbegjæring. Og Datatilsynets erfaring viser at større tilgjengelighet medfører enda større etterspørsel etter det som eventuelt ikke er gjort tilgjengelig. Samtidig medfører bruk av

Internett at små feil kan få store konsekvenser. Det må derfor legges inn betydelige ressurser i kvalitetssikringsprosessen.

Det er ikke usannsynlig at økt arbeidsmengde vil utgjøre ett årsverk for organer som i dag ikke mottar så mange innsynsbegjæringer.

Med hilsen



Georg Apenes
direktør



Astrid Flesland
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Postboks 8004 Dep, 0030 OSLO

Vedlegg: Kopi høringsuttalelse – offentliglova
Kopi brev til FAD av 31.08.2007
Kopi brev til JD av 21.02.2007