

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
BOK.NR.	103
ARKIVRØDE:	

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
200705911 EO/MHG

Vår referanse
200702554-/AKH

Dato
02.11.2007

Høring – forskrift til den nye offentleglova

Vi viser til Justisdepartementets brev av 04.09.2007 vedrørende høringsnotat med forslag til forskrift til den nye offentleglova.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har merknader til høringsnotatets kapittel 3 og 4.

Kapittel 3 Reglar om innsyn

§ 4 Betaling for innsyn, jf. høringsnotatet punkt 3.1

FAD syns det er positivt at regjeringens vedtatte prisingsprinsipper som er tatt inn i stortingsmeldingen om IKT, også er tatt inn i sin helhet i høringsnotatet.

Hovedregelen i den nye offentleglova § 8 er at innsyn skal være gratis. § 4 i forskriftsutkastet fastsetter i hvilke tilfeller det kan tas betaling og hva som kan innberegnes i betalingen. Slik forskriftutkastets § 4 er utformet mener vi det gjenspeiler de vedtatte prisingsprinsippene.

FAD er imidlertid kritisk til at Norsk Eiendomsinformasjon AS og Kartverket nevnes spesielt i forskriften. Vi kan ikke se at dette er nødvendig. I den grad disse virksomhetene oppfyller vilkåret om "å drive på forretningsmessig basis" eller å skulle være "selvfinansierende", må dette være tilstrekkelig.

Siden Kartverkets basisvirksomhet finansieres over statsbudsjettet blir det uansett ikke

riktig å fastsette at det generelt kan beregnes fortjeneste for eiendomsinformasjon og kartdata fra Kartverket. Hvis en virksomhet som bare er delvis selvfinansierende skal kunne ta betaling for slik informasjon, må det i hvert fall presiseres at dette kun gjelder bearbeidet eller tilrettelagt informasjon.

FAD mener primært at verken Norsk Eiendomsinformasjon AS eller Kartverket bør nevnes spesielt i forskriften. Ved ikke å navngi konkrete virksomheter vil det heller ikke være nødvendig med forskriftsendring dersom disse virksomhetene skulle endres på noen måte, for eksempel med hensyn til forretningsmodell.

Å navngi konkrete virksomheter er uansett uheldig fordi det i stor grad vil kunne signalisere at det på disse områdene bør regnes fortjeneste. Selv om det er anledning for denne type virksomhet til å beregne både produksjons- og formidlingskostnader og fortjeneste, er det regjeringens uttalte politikk at offentlig informasjon skal gjøres tilgjengelig til en så lav pris som mulig og at gratisprinsippet skal praktiseres i størst mulig grad.

§ 5 Unntak fra rett til kopi

FAD slutter seg til § 5 med den forståelse som er redegjort for i høringsnotatet punkt 3.2.

§ 6 Tilgjengeleggjering av journalar på Internett og § 7 Tilgjengeleggjering av dokument på Internett, jf. høringsnotatet punkt 3.3 og 3.4.

FAD slutter seg til forslaget til forskriftsregulering av at elektronisk journal skal gjøres tilgjengelig på Internett, jf. § 6 første ledd. Det foreslås at alle departementene, SMK og direktoratene skal være innholdsleverandører til tjenesten. FAD foreslår at også fylkesmannsembetene tas inn i forskriften. Vi mener det vil være en god måte å praktisere offentlighetsprinsippet på i den regionale statsforvaltningen.

Høringsnotatet reiser flere spørsmål om hvordan hensynet til offentlighet og personvern skal balanseres.

FAD vil understreke betydningen av at løsningen i tilstrekkelig grad tar hensyn til innbyggernes personvern. Forvaltningen er avhengig av at innbyggerne har tillit til og forståelse for forvaltningens behandling av personopplysninger. Samlet kan postjournalene gi et meget godt innblikk i personers liv (klager, søknader, permisjoner, tillatelser), selv om journalene ikke avdekker taushetsbelagte/sensitive opplysninger. Det er uheldig dersom offentlig elektronisk postjournal (OEP) fører til at personer velger å ikke kontakte offentlige myndigheter for å ivareta sine rettigheter eller påpeke kritikkverdige forhold, i bekymring for at opplysningene vil bli sammenstilt eller brukt i sammenhenger som de ikke ønsker.

Vi ser primært to personvernutfordringer i forslaget:

- Faren for at særlig følsomme personopplysninger spres, og
- Faren for at andre personopplysninger sammenstilles eller gjenbrukes på måter som er i strid med nasjonale eller direktivbaserte regler om personvern.

a) *Hvilke opplysninger skal fremgå av postjournalen - skjerming av særlig følsomme opplysninger mv. - § 7 annet ledd*

Taushetsbelagte opplysninger fremgår ikke av postjournalen. I høringsnotatet foreslås det at heller ikke sensitive opplysninger, personnummer og lønnsopplysninger skal gjøres tilgjengelig på Internett jf. utkastet til § 7 annet ledd. Vi er enige i at disse opplysningene bør skjermes.

Etter vårt skjønn er det grunn til å utvide bestemmelsen til også å omfatte andre entydige identifikatorer, som d-nummer og utlendingsforvaltningens duf-nummer.

En slik skjerming innebærer et brudd på prinsippet om at postjournalene på Internett skal være identiske med vanlige postjournaler. Personverntruslene varierer imidlertid etter behandlingsmåten, herunder for eksempel om opplysningene legges åpent på Internett uten begrensninger eller om de kun behandles elektronisk i et lukket system. Vi mener derfor at en slik positiv diskriminering av medier er godt begrunnet.

b) *Hindre uønsket gjenbruk og sammenkobling av personopplysninger*

Som Justisdepartementet peker på, var formålet med forskriftshjemmelen bl.a. å kunne treffe tiltak for å hindre "uheldige *samankoblinger* av personopplysninger utanfor området for lovbestemt teieplikt" (pkt. 12.2.4 i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), vår kursivering).

Vi kan ikke se at forslaget til unntak fra Internettpublisering for bestemte opplysninger, jf. utkastet til § 7 andre ledd omtalt ovenfor, er egnet til å møte personverntruslene knyttet til *sammenkoblinger* av personopplysninger. Sensitive opplysninger, som helseopplysninger, vil knapt nok finnes i vanlig offentlig journal. Som Justisdepartementet påpeker, er slike opplysninger ofte taushetsbelagte etter gjeldende rett, og vil av den grunn ikke fremgå av offentlig journal. Dessuten vil slike opplysninger primært finnes i *dokumenter* og ikke fremgå av postjournaler.

Forarbeidene viste til to alternativer for å kunne møte utfordringen knyttet til uheldige sammenkoblinger av journalopplysninger. Det kunne gjøres ved "å avgrense søkjefunksjonaliteten" eller ved "å fjerne personnavn når dei offentlege journalane blir elektronisk tilgjengelege". Den tverrdepartementale arbeidsgruppen vurderte disse alternativene, og anbefalte sperre mot søk etter personnavn i journaler som er ett år eller eldre. FAD støtter denne konklusjonen.

Publikums mulighet til å kontrollere forvaltningen blir noe mer effektiv når det åpnes for søk etter korrespondanse knyttet til bestemte personer. Samtidig gir denne typen søk mulighet til bygging av personprofiler. Etter vårt skjønn vil en tidsbegrenset tilgang til navnesøk gi den beste avveiningen mellom hensynet til offentlighet og personvernet. Etter en tids erfaring med søkesperren bør man vurdere om løsningen skal endres, herunder om søkesperren skal fjernes.

Det er på det rene at enhver begrensning i muligheten til søk etter personer er en ulempe sett i forhold til offentlighetsinteressen. Vi vil imidlertid understreke at ovennevnte tiltak kun hindrer søk etter personer gjennom den åpne, elektroniske journaltjenesten på Internett. Det vil fortsatt være mulig å kontakte organenes arkivtjenester for å få gjennomført søk etter korrespondanse knyttet til bestemte personer. Slik kontrollert utlevering gir vesentlig mindre risiko for uheldige personvernkonsekvenser.

c) Bør det gis mulighet til søk fra eksterne søkemotorer og automatiserte søk mv.?

Justisdepartementet stiller i utkastet spørsmål ved om postjournalene skal gjøres tilgjengelig for søk via eksterne søkemotorer. Det vil i så fall innebære at det legges til rette for at det kan foretas automatiserte søk i postjournalene. FAD vil fraråde dette.

Av postjournalene fremgår avsenders/mottakers navn. Navnet vil for de fleste kunne brukes som nøkkel for å koble ulike opplysninger sammen for å bygge eller utvide personprofiler. Tall fra SSB viser at om lag 80% av innbyggerne har et unikt navn (alle navn), om lag 50% av innbyggerne kan unikt identifiseres vha. første fornavn og etternavn. For disse personene har navnet og fødselsnummeret den samme evne til å knytte opplysninger sammen.

Datatilsynet har i brev av 31.08.2007 til FAD¹ uttrykt bekymring for at store mengder personopplysninger gjøres tilgjengelig på en måte som gjør at det kan innhøstes via Internett *uten begrensninger*. Som Datatilsynet peker på, vil slike løsninger også åpne for at opplysninger lastes ned og brukes utenfor EØS-området og virkeområdet for personvernreglene.

Muligheten for enkelt å knytte opplysninger sammen øker med den teknologiske utvikling. Et illustrerende eksempel kan være utviklingen av et tilleggsprogram for Facebook som automatisk søker frem skattelisteopplysningene for dine venner, og viser resultatet (gjennomsnitt, 3 på topp etc.) på din profilside.² Dette er en type småprogrammer/"agenter" som man må forvente at vil bli mer vanlig.

¹ Doculive 200702541

² <http://pub.tv2.no/nettavisen/tiles/redirect/article.jsp?id=1393904>

Dersom postjournalene gjøres tilgjengelig for automatiserte søk (eks. søkemotorer), vil liknende programmer kunne utvikles for søk i postjournalene, slik at personer kan følge med på andres aktivitet overfor det offentlige (stillingssøknader, barnehagesøknader, klager til forbrukerombudet, naboklager etc.). Det er fra personvernståsted en uheldig utvikling.

En slik bruk av opplysninger i postjournalene er etter vårt skjønn heller ikke i kjerneområdet for formålet med bestemmelsene om offentlighet i forvaltningen.

Vi anbefaler derfor at man inntil man har høstet erfaringer med tjenesten, legger opp til at søk i postjournalene bare skal skje manuelt gjennom tjenesten for offentlig elektroniske postjournal.

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse (s. 4) anbefalt at det treffes tiltak for å hindre nedlasting eller lignende av den totale mengde postjournaler og dokumenter i OEP-tjenesten. FAD er enig i at slik nedlasting ikke er ønskelig. FAD mener OEP-tjenesten på en god måte tilfredsstiller kravene til brukervennlighet og effektivitet i forhold til tilgjengeliggjøring av offentlige journaler. Risikoen for slik nedlasting burde således være liten. FAD vil imidlertid anbefale at man fortløpende vurderer behovet for slike tiltak.

En løsning hvor alle søk går via OEP-tjenesten gir lavest risiko ved feil i journalføringen og dokumentpubliseringen, skadepotensialet reduseres ved at eventuelle feil kun må rettes opp ett sted (i tjenesten for den offentlige postjournalen).

d) Tilgjengeliggjøring av dokumenter på Internett (§ 7)

Det er i høringsnotatet presisert at dokumenter "kan" publiseres på Internett. FAD vil understreke at man her må vise særlig forsiktighet ved publisering av dokumenter i medhold av meroffentlighetsprinsippet. Det vises til Justisdepartementets vurdering av 16. juli 2004 hvor det fremgår at personvern hensyn skal tillegges vekt i vurderingen av om et dokument kan publiseres på Internett i medhold av meroffentlighetsprinsippet.

For dokumenter uten personopplysninger vil slik publisering vanligvis være kurant. Det kan være betydelig interesse knyttet til slike dokumenter, eksempelvis høringsnotater, utredninger og høringsuttalelser. Slike dokumenter kan med fordel gjøres tilgjengelig for søkemotorer og andre automatiserte søk.

Kapittel 4 Reglar om unntak frå innsynsretten

§ 8 Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument) og § 9 Unntak for dokument og journalar, jf. høringsutkastet punkt 4.1 og 4.2.

Høringsnotatet foreslår to begrensninger i muligheten til unntak for organinterne dokumenter – for visse dokument knyttet til helseforetak og til universiteter. FAD har ingen merknad til dette.

Dersom det er aktuelt å innføre begrensninger på andre områder, antar departementet at forslaget vil bli utredet nærmere og forelagt de aktuelle organene, jf. den siterte omtale i Ot.prp. nr 102 (2004-2005) s 54.

Organinterne dokumenter kan i dag inntas i journal så langt organet vurderer dette som "tjeneleg", jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd tredje punktum. Selv om forslaget pålegger en utvidet journalføringsplikt for enkelte organinterne dokumenter, foreslås det i høringsnotatet ikke endringer i denne hovedregelen.

Dokumenter som føres i journalen vil også fremkomme i offentlig journal. Det fører til at det kan begjæres innsyn i slike organinterne dokumenter, og at organet da må vurdere meroffentlighet for dokumentene. Slik vi forstår praksis, benyttes dagens unntakshjemmel for organinterne dokumenter i stor grad for dokumenter som organet ikke ønsker at det skal gis innsyn i – dvs. at meroffentlighetsvurderingen foretas når dokumentet unntas fra journal. Ulempen med dagens praksis er at dokumentene mister sin arkivfaglige status – de regnes kun som dokumenter lagt på saken i arkivfaglig terminologi. For slike dokumenter gir journalføringssystemene i liten grad støtte til saksbehandlingen – det markeres ikke om dokumentet er under arbeid eller er ferdigstilt.

Etter vårt skjønn ville det vært ønskelig at hvis dagens hjemmel for å unnta visse organinterne dokumenter fra journalføring opprettholdes, bør regelverket endres slik at organet kan velge å unnta dokumentet fra *offentlig* journal. En slik endring vil gi administrative og arkivfaglige gevinster.

Om prosjektet for offentlig elektronisk postjournal – forholdet til offentlighetsforskriften

FAD leder prosjektet for å etablere en internettbasert allmenn publiseringstjeneste for offentlig elektronisk postjournal (OEP). Kravspesifikasjonen for OEP bygger på anbefalingene fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen fra 2003 som vurderte en fremtidig allmenn publiseringstjeneste.

Dersom offentlighetsforskriften vedtas med krav som innebærer avvik fra kravspesifikasjonen, vil det kreve endringer i prosjektet. Det kan medføre at lanseringen av tjenesten må utsettes.

Det samme gjelder forslag som har betydning for arkivsystemene hos organene. Det vil variere fra system til system hvor raskt endringer vil kunne være på plass. Det er uheldig dersom ordningen med offentlig elektronisk postjournal skal utsettes til slike endringer er gjennomført i alle journalføringssystemer. Vi anbefaler derfor at man legger inn en overgangsbestemmelse som sikrer at de ulike offentlige virksomheter gis en begrenset overgangsperiode for eventuelt å finansiere og tilpasse arkivsystemene samt gi nødvendig opplæring, og pålegges å benytte OEP når tilpasningen er gjort.

Søkesperre for personnavn/fjerning av personnavn – konsekvenser for journalføringssystemene

FAD anbefaler at det innføres en tidsbegrenset adgang til søk etter personnavn i postjournalene, jf. våre merknader over. OEP-løsningen er tilrettelagt for en slik søkesperre.

Kravet forutsetter imidlertid tilpasninger i journalføringssystemene hos de ulike arkivene, slik at man kan merke personnavn i dokumenttitler og som avsender/mottaker. Slik funksjonalitet finnes ikke i dagens Noark-systemer. OEP-prosjektet er i dialog med arkivprodusentene om dette, og FADs inntrykk er at denne tilpasningen vil være relativt kurant å implementere.

Ev. tilgjengeliggjøring for eksterne søkemotorer

Det spørres i høringsutkastet om OEP skal gjøres tilgjengelig for eksterne søkemotorer. Vi viser til vår merknad om dette ovenfor.

Den planlagte OEP-tjenesten er ikke tilrettelagt for at opplysningene skal kunne gjenfinnes ved hjelp av eksterne søkemotorer. Tilgang til dataene i OEP forutsetter at det utføres søk i tjenesten. Så vidt vi kjenner til, vil søkemotorer kun indeksere materiell som ligger åpent ute. Ved bruk av eksterne søkemotorer vil publikum således kunne finne OEP-tjenesten, men man vil ikke få treff på innhold i selve journalen før man gjennomfører søk i OEP-tjenesten.

Begrepet "eksterne søkemotorer" er ikke et entydig definert begrep, og tilrettelegging kan gjøres på ulike måter. Det er således uklart hva som ligger i et krav om tilrettelegging for eksterne søkemotorer. FAD anbefaler at man ikke forskriftsfester slik tilretteleggingsplikt.

Den enkelte eksterne søkemotor definerer om og hvordan slik tilrettelagt informasjon eventuelt skal gjøres søkbar via deres respektive søketjenester.

FAD viser for øvrig til at Datatilsynet har avgitt høringsuttalelse i saken.

Med hilsen

Bjørn Magnus Jakobsen (e.f.)
kst. avdelingsdirektør

Anne Kristine Hage
rådgiver