

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

Oslo, 05.07.2013

Vår ref.  
46882/HS40

Deres ref.  
11/2575

### **Open Government Partnership: Innspill til revisjon av den norske handlingsplanen**

Arbeidsgiverforeningen Spekter takker for anledningen til å komme med innspill til revisjonen av den norske handlingsplanen. Spekter støtter arbeidet for åpenhet i forvaltningen. Det skjer for tiden mye spennende arbeid med å gjøre offentlig informasjon fra ulike forvaltningsorgan enklere tilgjengelig for befolkning og næringsliv.

#### **Gjennomgå sannsynlig nytte og kostnader ved flere åpne data**

Vi mener det kan være nyttig med en samfunnsøkonomisk gjennomgang av betalingstjenestene knyttet til offentlig informasjon. Reduserte kostnader knyttet til bestilling og fakturering, økt nytte for samfunnet og muligheter for utvikling av nye tjenester basert på slike åpne data bør avveies mot bortfall av det offentliges salgs-/gebyrinntekter og kostnader til åpningen av databasene. Gjennomgangen bør i samme omgang se på potensial for ytterligere automatisering / digitalisering av register og informasjonstjenester.

#### **Åpenhet og personvern**

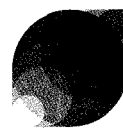
Spekter er opptatt av at personvernet blir ivaretatt i prosessene med økt åpenhet. Ett eksempel på konflikt mellom åpenhet og personvern er at offentleglova gir adgang til å kreve utlevert individuelle lønnsopplysninger for arbeidstakere som er ansatt i virksomheter som er omfattet av Offentleglova. Offentleglova skal sikre åpenhet og kontroll med forvaltningen og forvaltningens bruk av penger, og om det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller holdepunkter for maktmisbruk. Men Spekter kan ikke se at disse hensynene tilsier at allmennheten skal få rett til innsyn i individuelle lønnsopplysninger eller andre personopplysninger. Vi viser i denne sammenheng til vårt brev til Justisdepartementet av 12.12.2011, som følger vedlagt.

#### **Reduksjon av administrative kostnader**

Vi vil gi honnør til arbeidet som gjøres i Næringsdepartementet for å redusere næringslivets administrative kostnader som følger av lovpålagte krav. Vi vil også gi honnør til initiativet fra Helse- og omsorgsdepartementet for et trepartssamarbeid om måling og rapportering i helsevesenet – med mål om å gjøre rapporteringen enklere og mer effektiv og unngå dobbeltrapping.

Flere av Spekters virksomheter kan ha nytte av økt åpenhet, men økte ambisjoner på åpenhetsområdet kan samtidig føre til økte rapporteringskrav. Vi ønsker størst mulig effektivitet i ressursutnyttelse og





tjenesteleveranser. Derfor ønsker vi økt standardisering og effektivisering av datainnsamlingen og gjenbruk av data som er samlet inn, slik at man kan redusere rapporteringsbelastningen for våre virksomheter, slik at det ikke er større enn hva som er nødvendig for å oppnå vedtatte mål.

Med vennlig hilsen  
**Arbeidsgiverforeningen Spekter**

Olav Kvam  
Fagsjef



Justisdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 12.12.2011

37897/HS10

## **OFFENTLEGLOVA OG PERSONLIGE OPPLYSNINGER OM ANSATTE**

### **1. Innledning**

Spekter har i den senere tid registrert en stigende interesse for å benytte offentleglova til å skaffe informasjon om enkeltindivider. Dette har i første rekke skjedd ved at det er bedt om innsyn i alle ansattes lønn, eller ved at lønsslippen for enkeltindivider er begjært utlevert. Vi er også kjent med flere tilfeller hvor anonyme har bedt om innsyn i enkeltindividers lønsslipper, gjerne for en spesiell måned. Det er gjennomgående ikke gitt noen begrunnelse for behovet for innsyn.

Så langt har det hovedsakelig vært bedt om innsyn i lønnsopplysninger. Vi ser imidlertid at det også kan bli krevd andre opplysninger som enkelt kan skaffes ut fra personaldatabasene, som for eksempel fagforeningstilhørighet. Slike opplysninger kan normalt ikke unntas fra offentlighet. Disse opplysningene er registrert for at arbeidsgiver skal kunne oppfylle plikten til å trekke fagforeningskontingent, og avgitt av organisasjonene for dette formålet. Arbeidsmiljøloven oppstiller ellers forbud mot at arbeidsgiver innhenter opplysninger om noens fagforeningstilhørighet ved ansettelse, og for ansatte i bedrifter som ikke er omfattet av offentleglova er dette en sensitiv personopplysning. Det er et paradoks at hvem som helst uten begrunnelse kan kreve innsyn i fagforeningstilhørighet for ansatte i bedrifter omfattet av loven.

Spekter er kjent med Prp. nr. 125 L (2010-2011). Denne er imidlertid begrenset til lønnsoppgaver og personnummer, og er fremmet som en hastesak uten at spørsmålet har vært på høring. Den representerer dermed ikke en generell gjennomgang av problemet rundt offentlighet og personopplysninger.

Selv om selve lønnsoppgaven i fremtiden vil kunne unntas fra offentlighet, jfr. Forslaget i Prp. nr. 125, vil individuell lønn og en del andre personopplysninger fortsatt være offentlige og tilgjengelig for enhver, herunder anonyme.

Forholdet til personvernlovgivningen ble summarisk behandlet i forarbeidene til den nye offentleglova. Med dagens teknologi er mulighetene for innhenting av informasjon om og overvåkning av enkeltindivider totalt annerledes enn hvordan situasjon var ved behandlingen av offentlighetsloven av 1970. Erfaringene etter at loven trådte i kraft viser klart at det nå er behov for en mer grundig gjennomgang av dette spørsmålet.

Med den utviklingen vi har sett, hvor offentleglova benyttes for å skaffe innsyn i opplysninger om enkeltindivider i de bedriftene som er underlagt loven, er det nødvendig å vurdere forholdet mellom loven og personvernlovgivningen på nytt, og særlig hvor langt hensynet til individets behov for beskyttelse må vike for hensynet til offentlighet.

At offentleglova går foran personopplysningsloven i alle sammenhenger med unntak av der det foreligger lovbestemt taushetsplikt, synes ikke rimelig og er svært betenkelig sett i lys av de nye mulighetene for innsamling og bearbeiding av informasjon.

## **2. Hensynene bak offentleglova begrunner ikke innsyn i individuelle lønnsopplysninger og andre personopplysninger**

Det går frem av Ot.prp. nr. 12 (2004-2005) side 24 flg. at prinsippet om rett til å kreve innsyn i offentlige dokumenter er begrunnet ut fra tre hovedhensyn: demokratihensynet, kontrollhensynet og rettssikkerhetshensynet.

Hensynene bak bestemmelsene i offentleglova skal sikre åpenhet og kontroll med forvaltningen og forvaltningens bruk av penger, og om det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller holdepunkter for maktmisbruk.

Spekter kan ikke se at disse hensynene tilsier at allmennheten skal få rett til innsyn i individuelle lønnsopplysninger eller andre personopplysninger. Det er vanskelig å se at disse hensynene skal begrunne at hensynet til åpenhet skal veie tyngre enn den enkeltes krav på personvern.

### **2.1 Demokratihensynet**

Innsynretten er blant annet begrunnet med at den kan bidra til å styrke demokratiet i samfunnet. Tanken er at en åpen forvaltning skal gi befolkningen innsikt i samfunnsspørsmål og øke interessen for å delta i samfunnsdebatten.

Det er vanskelig å se at innsyn i en enkelt persons lønn eller andre forhold skal øke interessen for å delta i samfunnsdebatten. Etter Spekters syn vil hensynet til åpenhet og demokratihensynet uansett vært ivaretatt dersom offentligheten fikk innsyn i virksomhetens

totale lønnskostnader og antall årsverk, eventuelt fordelt på variabler som kjønn, stilling, avdeling etc. Et unntak her kan tenkes for lønnen til enkelte lederstillinger, jf. som eksempel regnskapslovens § 7-31b. For øvrig er tariffavtalene for mange av de virksomheter som omfattes av loven, offentlig kjent, og disse vil gi betydelig informasjon om hvordan lønnsmidlene blir brukt.

## **2.2 Kontrollhensynet**

Innsynsretten gir befolkningen grunnlag for å utøve kontroll med virksomheten og saksbehandlingen til forvaltningen. Ytringsfrihetskommisjon har slått fast at åpenhet er en forutsetning for kontroll, og at innsyn er og blir den beste kontrollmekanismen.

Bakgrunnen for innsynsretten er kontroll med forvaltningen, og Spekter mener at hensynene bak loven verken begrunner eller berettiger kontroll med det enkelte individ. Retten til innsyn i den enkeltes lønnsopplysninger og andre personopplysninger bærer i større grad preg av kontroll med og overvåkning av enkeltindividet enn med virksomheten. Det er fullt mulig å føre kontroll med forvaltningens bruk av midler dersom innsynsretten begrenses til gjennomsnittslønn for virksomhetens ansatte innen en avdeling, stillingstype etc. Det er vanskelig å se hvordan andre personlige opplysninger bidrar til en slik kontroll.

## **2.3 Rettssikkerhets hensynet**

Det fremgår av lovens forarbeider at rettssikkerheten i dag hovedsakelig blir ivaretatt av andre regler og mekanismer enn offentlighetsloven.

Etter Spekters syn taler ikke rettssikkerhets hensynene for at det er nødvendig med innsyn i enkelte individers lønnsopplysninger eller andre personopplysninger. Dersom det eksempelvis foreligger mistanke om lønnsdiskriminering er rettssikkerheten ivaretatt av andre bestemmelser. Det foreligger i dag bestemmelser som indirekte pålegger arbeidsgivere en plikt til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering (diskrimineringsloven § 10), og regjeringen har nylig foreslått å utvide innsynsretten i slike saker.

## **3. Utvidelsen av lovens virkeområde har skapt et kunstig skille mellom virksomheter innenfor og utenfor loven**

Ved innføringen av den nye offentleglova av 19.5.2006 ble lovens virkeområde betydelig utvidet. Mange virksomheter som eies av det offentlige, eller hvor det offentlige har vesentlig innflytelse, ble omfattet av loven.

Bakgrunnen for utvidelsen av loven var først og fremst at retten til innsyn i virksomhetene ikke skulle bli innskrenket som en følge av at deler av forvaltningen ble skilt ut i egne rettssubjekter. Konsekvensen ble imidlertid at loven kom til å omfatte en rekke bedrifter som aldri har vært en del av forvaltningen eller et organ for stat eller kommune. Denne utvidelsen

av lovens virkeområde har ført til kunstige og uheldige skiller mellom virksomhetene innenfor og utenfor loven.

Eksempelvis er NRK underlagt reglene om innsyn, mens konkurrenten TV2 ikke er underlagt disse reglene. Samtidig ser vi at loven etter forskriftenes § 1 ikke gjelder for NRKs redaksjons- og programvirksomhet. Det vesenligste av forretningsvirksomheten vil kunne unntas i medhold av lovens § 23. Dermed er det ikke stort annet enn personaladministrative forhold som faller inn under loven. Tilsvarende gjelder for teatre som får offentlige tilskudd, hvor repertoarplanleggingen er unntatt, men innsyn i personaladministrative forhold, herunder individuelle lønnsforhold, er omfattet.

Konsekvensen er i det foreliggende tilfellet at TV2 i konkurranse om arbeidskraft og kompetanse kan skaffe seg innsyn i hva enkeltindivider i NRK tjener. Dermed kan TV2 skaffe seg en fordel i denne konkurransen.

Et tilsvarende eksempel er OSL (Oslo lufthavn Gardermoen) og flyplassene Torp og Rygge. OSL er underlagt reglene om innsyn, mens konkurrentene ikke er underlagt det samme regelverket for innsyn.

Vi ser også at det konkurransebegrepet som er benyttet i loven skaper kunstige skiller. Når det for eksempel legges til grunn at NSB ikke er i konkurranse, er dette fordi konkurranse med andre transportmidler ikke anses som relevant. Man ser da bort fra at et vesentlig mål for en bedrift som NSB er å få passasjerer og gods over fra andre transportmidler til jernbane.

Eksemplene ovenfor viser hvordan utvidelsen av virkeområdet har gitt noen kunstige skiller mellom aktører som er innfor og utenfor loven. Etter Spekters oppfatning er det nå nødvendig både å se nærmere på hvordan denne utvidelsen har virket og hvilke konsekvenser den har fått, og hvordan det konkurransebegrepet som er benyttet i loven har virket.

#### **4. Innsynsrett fra anonyme bør begrenses**

Det følger av offentlighetsloven § 3 at "alle" kan kreve innsyn. Justisdepartementet har tolket dette slik at også anonyme personer kan kreve innsyn.

Regjeringen har strammet inn muligheten for anonyme søk i offentlige skattelister. Fra og med skattelistedene for 2010 er det ikke lenger mulig å søke åpent og anonymt i skattelistedene. Skattelistedene er kun tilgjengelig for søk gjennom Skatteetatens egne nettsider, og her må den enkelte bruker logge seg på med sin personlige ID for å søke i opplysningene. Det virker derfor ikke logisk at man uten videre og anonymt kan kreve innsyn i detaljerte opplysninger om lønn og andre forhold for ansatte i virksomheter som er omfattet av offentleglova, mens man må bruke personlig ID for å søke etter inntektsopplysninger i skattelistedene.

Anonyme begjæringer om innsyn virker videre ubehagelig for den enkelte medarbeider og det skaper usikkerhet og mistenksomhet knyttet til formålet med innsynet. Personvern hensyn



tilsier at den enkelte medarbeider bør få vite hva opplysningene skal brukes til. Den enkelte medarbeider bør som et minimum bli informert om hvem som ber om opplysninger om det som oppfattes som personlige opplysninger. Det er vanskelig å se at denne type informasjonsinnhenting er begrunnet ut fra lovens hensyn eller begrunnet ellers i forarbeidene.

#### **5. Følger av erfaringene med loven**

På grunnlag av erfaringene med loven vil Spekter forslå at det gjennomføres en grundig vurdering av forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova. Loven bør endres slik at det ikke kan kreves utlevert personopplysninger ut over det som er strengt nødvendig for å sikre lovens formål.

Samtidig må loven endres slik at anonyme ikke kan kreve innsyn. Med de muligheter for bearbeiding og sammenstilling av informasjon som nå finnes, er det viktig å sikre at innhenting av opplysninger skjer med legitime formål. Når den som ber om opplysningene må tilkjenne seg, kan det bidra til å forebygges at de brukes til planlegging av kriminelle handlinger, trakassering eller andre uakseptable formål.

Endelig vil Spekter be om at man på nytt vurderer det konkurransebegrepet loven bygger på. Konkurransen mellom transportbedrifter skjer ikke bare mellom aktører som benytter samme transportmiddel, men også mellom forskjellige transportmidler. Konkurransen mellom buss og tog er en reell konkurranse, og av stor betydning for aktørens økonomi. Det skaper et kunstig skille når man ser bort fra denne konkurransen når det skal vurderes om en virksomhet er i konkurranse.

Med vennlig hilsen  
**Arbeidsgiverforeningen Spekter**

Lars Haukaas  
Administrerende direktør