

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
201102100-/AMR

Dato
17.01.2012

Innsynsrett i klasselister etter reglene i offentleglova – anmodning om Justis- og politidepartementets vurdering av dagens regelverk

Kunnskapsdepartementet ber Justis- og politidepartementets lovavdeling om en vurdering av regelverket om rett til innsyn i utdanningsinstitusjoners opplysninger om deres studenter, elever og barn i barnehager i medhold av offentleglova.

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet mottok 6. april 2011 en klage på avslått innsynsbegjæring i lister over studenter ved NTNU som inneholdt opplysninger om fagretning, navn, adresse og telefonnummer. Rekruttering AS ba om en elektronisk sammenstilling av opplysningene fra NTNUs database. Kunnskapsdepartementet overprøvde NTNUs avslag med grunnlag i gjeldende lovverk, og ba NTNU om å gi innsyn i opplysningene. Departementet tok for øvrig opp problemstillingen med Datatilsynet og Lovavdelingen i forbindelse med behandlingen. Saken har fått mye medieoppmerksomhet og skapt reaksjoner i sektoren.

Saken illustrerer en konflikt mellom to ulike hensyn; offentlighetens rett til innsyn og privatpersoners interesse i at personopplysninger brukes til det formål de er innhentet for. Tilsvarende gjelder for samme type informasjon fra offentlige barnehager og den offentlige delen av grunnopplæringen.

Nedenfor følger en redegjørelse for den regelverksforståelsen Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn i behandlingen av klagen.

Offentleglova

Dokumenter i offentlig virksomhet er som hovedregel offentlige dersom ikke annet følger av lov eller forskrift, og alle kan kreve innsyn i disse dokumentene, jf. offl. § 3.

Det følger av offl. § 9 at alle har rett til å kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til et offentlig organ dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Opplysningene som er lagret i institusjonenes studentdataregister kan i de fleste tilfeller sammenstilles med enkle grep. Tilsvarende gjelder som regel også for skolars og barnehagers registrering av elevinformasjon. Resultatet av en slik sammenstilling vil bli ansett som et nytt saksdokument. Offentleglovas regler vil gjelde også for dette dokumentet, jf. Rettleiar til offentleglova s. 43.

Etter offl. § 13 første ledd plikter forvaltningen å unnta taushetsbelagte opplysninger i lov eller i medhold av lov. Navn, utdanningsnivå og kontaktinformasjon er imidlertid ikke taushetsbelagte opplysninger i offentleglovas forstand. Etter departementets vurdering i klasselistesaken inneholdt ikke den konkrete sammenstillingen taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold. Lovavdelingen har i en tidligere tolkningsuttalelse uttalt at elevlister ikke kan unntas så lenge opplysningene ikke er taushetsbelagte etter offentleglova. Opplysningene kunne følgelig ikke unntas med hjemmel i offl. § 13 første ledd, jf. fvl. § 13 første ledd første alternativ.

Etter offl. § 14 kan organinterne dokumenter unntas fra offentligheten. Lovavdelingen peker i nevnte tolkningsuttalelse på at klasselister som utelukkende brukes av skolens lærere og administrative personale i organiseringen og planleggingen, og ikke er utlevert til eksterne, som foresatte, vil kunne unntas offentlighet med hjemmel i offl. § 14 første ledd. Det er imidlertid kun lister som et organ allerede har opprettet og benyttet til internt bruk som kan regnes som et organinternt dokument. Sammenstilling av opplysninger som følge av en innsynsbegjæring etter offl. § 9 er ikke opprettet for eget, internt bruk og faller derfor utenfor bestemmelsen selv om opplysningene hentes fra interne dokumenter som er laget for studieadministrative formål. I klasselistesaken ble resultatet at de konkrete opplysningene skulle gis innsyn i etter offentleglova.

Personopplysningsloven

Opplysninger om studenter lagret i utdanningsinstitusjonenes dataregister, samt samme type informasjon fra offentlige barnehager og den offentlige delen av grunnopplæringen er personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1. Opplysningene må derfor behandles i tråd med de krav som er fastsatt i personopplysningsloven § 8.

Personopplysningsloven § 6 sier uttrykkelig at *"Loven her begrenser ikke innsynsrett etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger"*. I lovavdelingens vurdering av forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven understrekes det at reglene i personopplysningsloven ikke er til hinder for innsyn etter offentleglova eller annen lovgivning som gir rett til innsyn i personopplysninger.

Det er likevel slik at den som får tilgang til personopplysninger gjennom bruk av innsynsretten etter offentleglova, selv plikter å overholde personopplysningslovens krav til behandling av personopplysninger, jf. offl. § 7 første ledd.

I praksis kan et vedtak som gir rett til innsyn etter offentleglova medføre utfordringer med hensyn til oppfyllelse av enkelte krav og rettigheter som er nedfelt i personopplysningsloven. Institusjonen som behandlingsansvarlig har ingen adgang til å vurdere om mottaker av informasjonen ivaretar et legitimt formål med innsynsbegjæringen. En som har krav på innsyn etter offentleglova skal få dette uavhengig av formål og hvem vedkommende her. En institusjon skal derfor heller ikke vite om og hvordan mottaker skal bruke opplysningene videre eller hvorvidt mottaker oppfyller personopplysningslovens krav for slik videre bruk.

Personopplysninger som inngår i offentlige dokumenter skal det som hovedregel kunne gis innsyn i etter offentleglova. Selv om personopplysningsloven stiller krav til bruk av personopplysninger som er utlevert med hjemmel i offentleglova, ser det ut til at dette kan få uheldige konsekvenser for elever, barn i barnehager og studenter som er registrert i våre institusjoners store databaser. Dette er informasjon som særlig kan være av interesse i for eksempel markedsføringsøyemed eller for rekrutteringsfirmaer, og når informasjonen er gitt ut mener enkelte at personvernet allerede er krenket. Det kan anføres at dette gir et noe vilkårlig utslag hva gjelder grad av personvern for disse gruppene sammenlignet med tilsvarende grupper som studerer, får opplæring ved eller går i barnehage i private virksomheter/institusjoner.

Anmodning om vurdering

Flere utdanningsinstitusjoner og studenter stiller seg kritiske til departementets vedtak i klasselistesaken og til lovens rekkevidde. Departementet har mottatt en rekke henvendelser fra studenter som opplever utlevering av klasselister som en krenkelse av deres personvern. Flere skoler og skoleledere har også tidligere gitt uttrykk for at dagens lovverk får uheldige konsekvenser.

Kunnskapsdepartementet har foreløpig behandlet én klage som omhandler sammenstilling av studentopplysninger etter offl. § 9, men har allerede nå mottatt flere klager som må vurderes konkret.

Offentleglova har en sentral og viktig funksjon for Kunnskapsdepartementets ansvarsområde, da den bidrar til åpenhet og innsyn i et forvaltningsområde som berører svært mange mennesker i ulike faser av livet. Hensynene bak loven er å sikre demokratiske prosesser og åpenhet rundt forvaltningsinstitusjoners arbeid. Offentleglova § 9 gir i så måte et viktig bidrag til å oppfylle disse hensynene.

Kunnskapsdepartementet opplever likevel at det oppstår en del vanskelige spørsmål i skjæringspunktet mellom offentleglova og personopplysningsloven, slik rekkevidden av disse bestemmelsene er formulert i dag.

Vi ber om lovavdelingens vurdering av om forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven er hensiktsmessig for å ivareta både allmennhetens rett til innsyn og den enkeltes krav på personvern.

Videre ber vi om lovavdelingens vurdering av grensen for hva som regnes som ”urimelig arbeidskrevende” etter offl. § 12 bokstav b. Vi ber om en rask avklaring av spørsmålet da departementet vil måtte vurdere dette i en konkret klagesak som vi har mottatt.

Med hilsen

Trond Fevolden

Kopi:
Datatilsynet
Universiteter og høyskoler
NSO