



Miljøverndepartementet
Avdeling for regional planlegging
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref
2001/2295- P/dh

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2002/1404-2 MOF/-

Dato
30.10.02

HØRING: NY FORSKRIFT OM FØRING AV GAB-REGISTERET

Datatilsynet viser til høringsbrev av 05.07.2002 vedrørende forslag til ny forskrift om føring av GAB-registeret. Det vises også til telefonsamtale den 16.10.2002 mellom Kurt Ellingsen og vår saksbehandler hvor høringsfristen ble utsatt til 30.10.2002.

Forslaget til ny GAB-forskrift, basert på utredning utført av Statens kartverk, foreslår vidtgående endringer i forhold til gjeldende rett når det gjelder bruk av GAB-registeret. Det foreslås blant annet nye regler om bruk av GAB-opplysninger til direkte markedsføring, samt utlegging av GAB-opplysninger på Internett uten begrensninger i tilgangen. Forslaget om endringer i gjeldende regler og praksis for behandling av GAB-opplysninger berører helt grunnleggende prinsipper knyttet til vern av enkeltindividers personlige integritet.

Problemstillingen ved bruk av GAB-registeret til rent kommersielle formål er tidligere tatt opp med Statens kartverk på generelt grunnlag. Det ble i denne korrespondansen avklart at gjeldende GAB-forskrift ikke har tilstrekkelig hjemmel for kommersielt salg av adresseopplysninger til reklameformål, jf GAB-forskriften kapittel 4 "*begrunnet behov*". Det vises i denne forbindelse til vedlagte brev av 25.06.2001 til Statens kartverk.

Datatilsynet er prinsipielt imot at opplysninger om personer som i henhold til lov er underlagt registreringsplikt benyttes til andre formål i kommersielt øyemed. Det er et viktig personvernprinsipp at den enkelte i størst mulig grad skal ha oversikt over opplysninger om seg selv. Bruk av GAB-opplysninger i kommersielt øyemed vil etter Datatilsynets oppfatning svekke den enkeltes mulighet til å beholde en slik oversikt. Dette hensynet er særlig tungtveiende dersom behandlingen av personopplysningene ikke er basert på den enkeltes selvbestemmelsesrett. Den foreslåtte bestemmelsen vil, slik Datatilsynet ser det, stride mot Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF artikkel 7 bokstav f og Datatilsynets praksis etter personopplysningsloven. Bruk av GAB-opplysninger i markedsføringsøyemed vil gå utover de grunndata Datatilsynet i andre sammenhenger har lagt til grunn kan benyttes med hjemmel i personopplysningsloven § 8 bokstav f.

Det foreslås også at alle opplysninger i GAB-registeret med unntak for navn, fødselsnummer, foretaksnummer eller adresse kan være fritt tilgjengelig på Internett, og bare være søkbare ved hjelp av eiendomsidentifikasjon, adresse eller koordinater. Også dette forslaget innebærer en endring i forhold til gjeldende rett, og reiser flere personvernmessige problemstillinger. Datatilsynet er sterkt imot at personopplysninger, som er underlagt registreringsplikt i henhold til lov, legges åpent ut på Internett uten at den enkelte selv kan bestemme om dette er ønskelig. Utlegging på Internett kan blant annet fremme kriminalitet og annen uønsket bruk. Forslaget medfører en vidtgående endring i forhold til gjeldende forskrifts krav om ”begrunnet behov”, jf § 4-3. Det må være en form for autorisasjon som sikrer at innsyn bare gis til de som antas å ha et legitimt behov. Søk på adresse vil etter Datatilsynets syn ikke oppfylle kravet om tilstrekkelig autorisasjon. Det er en kvalitativ forskjell i hva som ligger i betydningen av begrepet ”offentlig” når opplysninger skal være tilgjengelig på Internett sammenlignet med dokumentinnsyn på offentlige kontorer.

Datatilsynet vil for øvrig generelt fraråde at man tar med bestemmelser i særlovgivningen som allerede følger av bestemmelser i personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjelder i den utstrekning det ikke er gjort unntak i særlovgivningen. Foreligger ikke slike unntak bør det som hovedregel heller ikke av lovtekniske hensyn gis særregler som er tilnærmet identiske. Det kan allikevel være aktuelt å gjøre unntak dersom sterke pedagogiske hensyn tilsier det. I den grad særlovgivningen presiserer eller supplerer personopplysningsloven, bør kun dette reguleres særskilt og eventuelt presisere at personopplysningslovens regler gjelder tilsvarende eksempelvis med henvisning til de aktuelle bestemmelsene.

Datatilsynet er av den oppfatning at personopplysningslovens generelle regler for behandling av personopplysninger skal legges til grunn. De foreslåtte bestemmelsene om bruk av GAB-registeret i kommersielt øyemed samt utlegging på Internett uten begrensninger synes mangelfullt utredet og harmoniserer lite med gjeldende rettsoppfatning. Disse bør slik tilsynet ser det bortfalle.

Subsidiært finner Datatilsynet grunn til å kommentere enkelte hovedpunkter i forslaget nærmere.

Forslaget § 4 og 5 - Rett til informasjon og innsyn og retting av mangelfulle opplysninger

Datatilsynet anbefaler at det henvises til de aktuelle bestemmelsene i personopplysningsloven i stedet for gjengivelse. Det vises i denne forbindelse til de generelle merknadene ovenfor.

Det fremgår av forslaget at slettekravene i gjeldende GAB-forskrift § 2-2 er fjernet, uten at dette er begrunnet nærmere. Utelatelsen kan gi inntrykk av at personopplysningslovens regler om sletting ikke skal gjelde, i og med at kun reglene om retting er videreført. Datatilsynet finner dette uheldig. Det ville i så fall være naturlig også her å henvise til bestemmelsen om sletting i personopplysningslovens § 28.

Forslagets § 6 - Behandling av GAB-opplysninger

Det fremgår av høringsnotatet at departementet legger til grunn at GAB-registeret inneholder offentlig informasjon som i utgangspunktet skal være tilgjengelig for alle som har en berettiget interesse, herunder rent kommersielle formål.

Datatilsynet finner at forslaget § 6 andre ledd endrer hva som ellers ville vært vurderingen og resultatet etter personopplysningsloven § 8 bokstav f, ved at sentrale momenter fjernes fra vurderingen. Foruten at nødvendighetskriteriet er fjernet, forutsetter forslaget § 6 andre og tredje ledd at hjemmelsgrunnlaget i personopplysningsloven § 8 bokstav f kan brukes for å behandle GAB-opplysninger. Man forutsetter med andre ord at GAB-opplysninger kan brukes til andre formål enn det opprinnelige, noe som ikke nødvendigvis er resultatet etter en vurdering av nødvendighetskriteriet i personopplysningsloven § 8 bokstav f. Det sentrale momentet, nemlig at man er pliktig til å la seg registrere, er tatt bort fra vurderingen ved en slik forutsetning. Dette er det videre uttrykkelig tatt stilling til når det gjelder direkte markedsføring, jf forslaget § 6 tredje ledd.

I kommentarene til høringsnotatet legges det til grunn at ved opplysninger knyttet mer direkte til hjemmelshaver, som navn og adresse, vil personverninteressene veie tungt. Dette i motsetning til opplysninger primært knyttet til eiendommen. Videre foreslås det at GAB-opplysninger kan utleveres til bruk i direkte markedsføring, uten at høringsnotatet spesifiserer nærmere hvilke GAB-opplysninger man har tenkt brukt til dette formålet.

Den foreslåtte bestemmelsen vil, slik Datatilsynet ser det, stride mot Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF artikkel 7 bokstav f og Datatilsynets praksis etter personopplysningsloven. Bruk av GAB-opplysninger i markedsføringsøyemed vil gå utover de grunndata Datatilsynet har lagt til grunn kan benyttes med hjemmel i personopplysningsloven § 8 bokstav f.

Datatilsynet er prinsipielt imot at opplysninger om personer som i henhold til lov er underlagt registreringsplikt benyttes i kommersielt øyemed. Det er ikke skissert i høringsnotatet hvordan dette i så fall er tenkt praktisert og hvilke kriterier som skal benyttes. Det vil fremstå som lite heldig dersom et slikt offentlig register benyttes til for eksempel å reklamere for lovlig pornografi. Det er imidlertid et faktum at kommersiell utnyttelse til lovlige formål ikke kan begrenses i forhold til hva Statens kartverk / kommunen anser som "sømmelig" eller "usømmelig". Grensen må antagelig settes på hva som er lovlig og ulovlig. Lovlig pornografi, lovlig politisk eller religiøs informasjon/agitasjon må antakelig likestilles med reklame for bilmerker, tidsskrifter, dagligvarehandel o.a. Er det vurdert om dette er ønskelig? Hvordan har man videre tenkt i forhold til profiler og seleksjon ut i fra blant annet boligens størrelse, antall WC, bygningsmaterialer og så videre. Datatilsynet finner det uheldig at høringsnotatet ikke har problematisert dette nærmere.

I den grad kommersiell utnyttelse av GAB likevel er ønskelig, bør det skje ved en klar forankring i en demokratisk prosess på lovgivningsnivå, ikke forskriftsnivå. Det bør derfor bringes inn i en politisk prosess hvorvidt GAB-registeret skal anvendes på en måte som foreslått. Delingslovens aktuelle hjemmelsbestemmelse er etter Datatilsynets oppfatning ikke tilstrekkelig klar.

Det er ikke innlysende at delegasjonshjemmelen i delingsloven § 4-1 femte ledd for departementet til å gi forskrifter, er tilstrekkelig når det gjelder regulering av kommersiell bruk og utnyttelse av GAB. Dette underbygges videre ved at spørsmålet ikke er problematisert i høringsnotatet.

Datatilsynet finner for øvrig at formuleringen i forslaget § 6 andre ledd er noe upresist og tunglest. Det siktes i denne forbindelse til bruken av "eventuelle" og "disse". Dersom hensikten har vært at bestemmelsen skal tilsvare ordlyden i personopplysningsloven § 8 bokstav f, må den i det minste være ordrett. Det vises forøvrig til det som er nevnt overfor vedrørende at også nødvendighetskriteriet er utelatt.

Miljøverndepartementet arbeider for tiden med å legge fram forslag til ny lov om eiendomsregistrering til avløsning av gjeldende delingslov for Stortinget. Forholdet til personopplysningsloven vil bli nærmere drøftet her. Dersom GAB-opplysninger ønskes brukt i kommersielt øyemed finner Datatilsynet på bakgrunn av ovennevnte det nødvendig at formålet med loven og bruken blir nærmere vurdert og begrunnet i denne sammenhengen, ikke at man "gjemmer" et slikt formål i siste ledd i en forskriftsbestemmelse.

Forslagets § 7 - Utlevering av GAB-opplysninger

Når det gjelder bestemmelsene i sjette og syvende ledd vil tilsynet påpeke at overføring av personopplysninger til utlandet er regulert i personopplysningsloven kapittel V. Datatilsynet anbefaler en henvisning til dette kapittelet i henhold til de generelle merknadene ovenfor.

Forslagets § 8 - Utlevering av fødselsnummer

Forslagets tredje ledd kan gi inntrykk av at man ikke trenger å ha et behandlingsgrunnlag for å behandle fødselsnummer, jf personopplysningsloven § 8. All behandling av fødselsnummer må ha et hjemmelsgrunnlag i personopplysningsloven § 8 samt oppfylle vilkårene i personopplysningsloven § 12. Det bør i så fall også henvises til personopplysningsloven § 8.

Forslagets § 10 - Datasikkerhet, taushetsplikt, mv.

Datatilsynet fraråder denne type samlebestemmelser *datasikkerhet, taushetsplikt, mv.*

Med "datasikkerhet" er det etter Datatilsynets oppfatning en fare for at det kun er edb-tekniske sikringstiltak man har for øyet. Vi henleder derfor oppmerksomheten til reglene om informasjonssikkerhet slik de er angitt i forskriftens kapittel 2 til personopplysningsloven. Her vil det fremgå at informasjonssikkerhet favner både organisatoriske, administrative og edb-tekniske forhold.


Etter Datatilsynets oppfatning er det for øvrig ingen grunn til å ha en særbestemmelse om sikkerhet i denne loven, med mindre man ønsker å presisere at personopplysningslovens regler kommer til anvendelse ved en henvisning.

Datatilsynet stiller seg undrende til bestemmelsen om at "*Alle registerutlistninger som inneholder fødselsnummer er underlagt taushetsplikt*". Hvordan stiller dette seg i forhold til offentlighetslovens og forvaltningslovens bestemmelser? Forslaget fremstår som uventet når det ses i sammenheng med at det uttrykkelig følger av

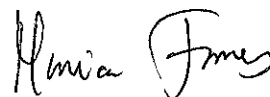
forvaltningsloven § 13 andre ledd at fødselsnummer ikke skal regnes som noens personlige forhold.

For øvrig vises det til de generelle merknadene ovenfor.

Med hilsen



Georg Apenes
direktør



Monica Fornes
rådgiver
(saksbehandler,
telefon 22 39 69 00)

Vedlegg: Brev av 25.06.2001 fra Datatilsynet til Statens kartverk



Statens kartverk
v/Ole Kristian Wedum
Serviceboks 15
3504 HØNEFOSS

Datatilsynet	
2001/1086-3	
26 JUNI 2001	
AN.	48 327
Saksb. APA	Avskr

Deres ref
2001/147-2 OKW

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2001/1086-3 APA/-

Dato
25.06.2001

SALG AV ADRESSEDATA TIL REKLAMEFORMÅL

Vi viser til Deres brev av 11.05.2001.

Datatilsynet har gjennomgått notatet av 10.05.2001 og er langt på vei enig i Statens kartverks anbefalinger og vurderinger, herunder at delingslovens forskrift § 4-4 neppe er tilstrekkelig hjemmel for salg av adresser til reklameformål. Vi er videre enig i at bruk og utnyttelse av GAB-registret bør fremgå av klare bestemmelser som er forankret i politisk behandling – gjerne i tilknytning til den nye matrikkelloven.

Som også påpekt i Deres notat er formålet med behandling av personopplysninger et sentralt grunnkrav etter personopplysningslovens § 11. Bestemmelsen angir bl.a. at personopplysninger bare kan nyttes til utrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet (bokstav b), og at opplysninger ikke kan brukes senere til formål som er uforenelig med det opprinnelige formålet med innsamlingen uten at den registrerte samtykker (bokstav c).

Slik hjemmelsgrunnlaget for GAB-registeret i dag er formulert kan det etter vår oppfatning verken eksplisitt eller implisitt utledes at opplysningene i registeret skal benyttes til rent kommersielle formål. Tvert i mot fremgår det av GAB-forskriftens § 4-3 at private personer og institusjoner *som har et begrunnet behov*, kan få enkeltopplysninger om forhold som ikke er underlagt taushetsplikt, jf. § 7-1. Når det gjelder utlevering av masseopplysninger, jf. § 4-5 siste ledd, er det imidlertid ikke utrykkelig satt som vilkår at det må foreligge et begrunnet behov. Det skal derimot utarbeides en liste over brukere som kan motta masseopplysninger. Listen skal angi eventuelle begrensninger i type bruk av opplysninger og begrensninger av type brukere. For Datatilsynet fremstår det som en selvfølge at også utlevering av masseopplysninger må underlegges et krav om begrunnet behov – ikke minst på bakgrunn av at masseopplysninger regelmessig kan medføre større personvernproblemer enn utlevering av enkeltopplysninger. Utsendelse av reklame er etter vår oppfatning ikke å betrakte som "*et begrunnet behov*".

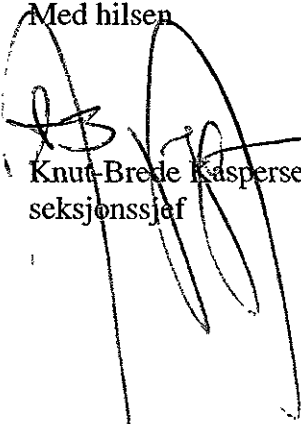
Datatilsynet er for øvrig av den oppfatning at det bør vises særlig varsomhet ved kommersiell utnyttelse av opplysninger om personer og virksomheter som i henhold til


lovgivningen er underlagt registreringsplikt. En slik utnyttelse av registreringspliktige opplysninger stiller krav om en klar forankring i lovgivningen.

Da delingsloven m/forskrifter etter Datatilsynets oppfatning ikke gir tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å benytte GAB-registeret som kilde for adresserte reklameutsendelser, blir konsekvensen at heller ikke Norsk eiendomsinformasjon as eller andre virksomheter kan distribuere opplysningene med dette formål. Vi gjør i denne sammenheng oppmerksom på at Datatilsynet aldri har gitt – eller hatt kompetanse til å gi – tillatelse til at GAB-registeret utnyttes kommersielt. Det er imidlertid riktig at Datatilsynet i 1983 ga uttrykk for at vi på det tidspunktet ikke hadde innvendinger mot at registeret ble benyttet i forbindelse med adressert reklame.

Datatilsynets konklusjon er således at GAB-registeret kun kan brukes til formål som er uttrykkelig angitt i delingsloven m/forskrifter, og at Statens kartverk i tråd med GAB-forskriften må foreta en reell vurdering av brukeres behov for opplysninger. Utnyttelse utover dette fordrer etter vår oppfatning enten uttrykkelig samtykke fra den registrerte eller en endring av hjemmelsgrunnlaget.

Med hilsen


Knut-Brede Kaspersen (e f)
seksjonssjef


Audun P. Aanæs
rådgiver
(saksbehandler,
telefon 22 39 69 17)