

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Dato: 30.05.2016
Deres ref.: 16/1243
Vår ref.: 2016/3142 JONNYRSU

Innspill til evalueringen av offentleglova

Forholdet til personopplysningsloven

UiO har hatt flere saker knyttet til offentleglova § 9 om retten til å kreve sammenstilling fra databaser. Vi ser at aktører utenfor universitetet, også kommersielle aktører, ønsker tilgang til personopplysninger om studentene, for eksempel navn, adresse og opplysninger om utdanning og grad. Vi oppfatter det slik at offentleglova og personopplysningsloven ikke korrelerer godt i denne typen saker. Etter offentleglova § 9 vil universitetet kunne gi innsyn i opplysninger hvor vår egen behandling av de samme opplysningene er underlagt strenge krav begrunnet i personvern hensyn. Når vi utleverer lister, påpeker vi at mottaker er bundet av personopplysningsloven, og vi foreslår at dette kommer tydeligere fram i offentleglova eller i veilederen til loven.

Sammenstilling fra databaser

Når det gjelder retten til å kreve sammenstilling fra databaser, støtter UiO Kunnskapsdepartementets oppfordring om å gjøre det tydeligere hva som anses som urimelig arbeidskrevende for forvaltningsorganet. UiO tolker restriktivt hvilke opplysninger som tilkjennegir personlige forhold, for eksempel hvem som bor på beskyttet adresse eller på institusjoner innenfor helsevesenet eller kriminalomsorgen, og arbeidet med å fjerne slike opplysninger kan bli svært omfattende.

Frister

Evalueringsrapporten omtaler Sivilombudsmannens forståelse av hvilke frister som gjelder for behandling av innsynskrav og klager. Vi foreslår at disse fristene behandles tydeligere i offentleglova eller i veilederen til loven, slik at man ikke forutsetter kunnskap til praksis eller til Sivilombudsmannens uttalelser for å ha kjennskap til dem. Samtidig ser vi at det vil være svært utfordrende å holde seg innenfor fristene for klagebehandling når klageinstansen for universitetets del er Felles klagenemnd.



Universitetsdirektøren
Postadr.: Postboks 1072 Blindern, 0316 Oslo
Kontoradr.: Lucy Smiths hus,
Problemveien 7, 9. et., 0313 Oslo

Telefon: 22 85 63 01
Telefaks: 22 85 44 42
postmottak@admin.uio.no
www.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

Offentlegforskrifta § 8, er behovet for å unnta fra § 14 fortsatt til stede?

Noen forskriftshjemmel tilsvarende denne var det ikke i Offentlighetsloven 1970. Bakgrunnen for bestemmelsen er at hensynene bak unntaket i første avsnitt sjelden vil gjøre seg gjeldende for dokument for den interne saksforberedelsen når disse blir utvekslet mellom atskilte avdelinger innenfor store organ.

I Veileder til offentliglova tas som generelt utgangspunkt at «en organisasjon som utad framstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan», idet det fremholdes at «[f]oruten organiseringa må det blant annet legges vekt på om enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet». I denne forbindelse understrekes at «[p]å grunn av den sterke organisatoriske tilknytningen mellom de ulike delene av departementet», regnes et departement alltid som ett organ, selv om enkelte avdelinger eller andre enheter i vedkommende departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Innsynsbegjæringer som fremmes i sjikanehensikt

Bør det etableres en klar hjemmel for å avslå denne typen innsynsbegjæringer? Det er ikke noe krav om at den som ber om innsyn, har en saklig grunn til dette, men ved omfattende innsynsbegjæringer legger departementet til grunn at «alminnelege rettsprinsipp tilseier at innsyn vil kunne nektes i tilfelle der det er klart grunnlag for å tru at innsynskravet er framsett for å sjikanere organet». Se også offl. § 28 annet ledd første punktum som begrenser rett til innsyn i annet enn bestemte saker til «saker av en bestemt art», og bare «i rimeleg utstrekning».

Tilsvarende bør adgangen til å inngi anonyme innsynsbegjæringer vurderes.

Der forvaltningen er i tvil om opplysninger i arbeidsforholdet er å regne som personlige opplysninger og underlagt taushetsplikt, burde det vurderes å etablere en hjemmel hvor slike opplysninger kan unntas

Unntakshjemmelen i offentliglova § 23 vil kunne brukes til å skjerme opplysninger som gjelder konflikter på arbeidsplassen. Den kan imidlertid bare brukes for å verne interessene til forvaltningsorganet, og som alminnelig utgangspunkt ikke når det bare er andres interesser som blir skadelidende ved innsyn, for eksempel interessene til tilsatte eller til en fagforening som er involvert i en konflikt.

Vurderinger av hva som er personlige opplysninger i arbeidsforhold etter fvl. § 13 og dermed taushetsbelagt:

- Rettsdatas kommentarer viser til at det er antatt at opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid som alminnelig regel går inn under § 13 første ledd nr. 1 og dermed taushetsbelagt. I forarbeidene sies det også at opplysninger om enkeltpersoners boligforhold, økonomi og arbeidsforhold som hovedregel vil gå inn under taushetsplikt etter § 13.

- Videre viser kommentarene til at opplysninger fra tenestemannssaker går inn under § 13 første ledd nr. 1. Den omstendighet at en person har søkt en offentlig tenestestilling, vil likevel etter regelen i offentleglova § 25 annet ledd ikke være et taushetspliktbelagt personlig forhold.
- Etter 3. ledd regnes følgende ikke som personlige opplysninger: «..fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted»
- Veilederen fra departementet sier at «[s]pørsmålet om opplysningar er underlagde teieplikt kan ofte vere tvilsamt». Det bør ikke være slik at det ofte er vanskelig å vurdere noe som kan medføre straffeansvar hvis det utleveres. Veilederen sier følgende om opplysninger i arbeidsforhold:
 - «Opplysningar om arbeidsstad, arbeidstid, yrke og stilling er derimot normalt ikkje underlagde teieplikt, og det tilsvarende vil gjelde for opplysningar om tidlegare arbeidsstader og yrke. Meir konkrete opplysningar om kva arbeidet går ut på m.m. kan i særlege tilfelle likevel vere omfatta av teieplikta.»
 - «Opplysningar om kva utdanning ein person har – særleg om avlagte eksamenar og gjennomførde kurs – er ikkje underlagde teieplikt.»
 - «Karakterar frå høgare utdanning er heller ikkje underlagde teieplikt.»
 - «Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld. Kor markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er.»
 - Det fremstår ikke som klart hva som er «tenestemannssaker» i dette punkt i forhold til en «tenesterelatert reaksjon» i punktet nedenfor.
 - «At ein offentleg tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.»
 - «Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta.

Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.»

- Det kan være vanskelig å vurdere skillet mellom opplysninger om straffbare handlinger og «nærare skildringar» av handlingene som kan karakterisere vedkommende som person.
- En hjemmel hvor man kan unnta opplysninger i tjenesteforhold, underlagt merinnsynsvurdering, kan avhjelpe vanskelig vurderinger etter taushetsplikten i fvl. § 13.
- En slik unntakshjemmel ble gitt for karakterer og vitnemål. Det er lagt til grunn at karakterer og vitnemål fra grunnskolen og videregående opplæring er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1, men fordi det er en viss usikkerhet rundt dette spørsmålet, mente departementet at det var formålstjenlig å slå fast i denne bestemmelsen at det i alle fall er adgang til å gjøre unntak for slike opplysninger. For karakterer og vitnemål fra utdanning på et høyere nivå enn videregående opplæring er det lagt til grunn at disse som utgangspunkt ikke er underlagt taushetsplikt. Men departementet mente også at karakterer fra utdanning på høyere nivå enn videregående opplæring bør skjermes. Slike opplysninger blir av mange oppfattet som sensitive, og personvernomsyn tilsier da at de ikke bør være allment tilgjengelige. Det ble derfor i den nye offl. § 26 (1) 3. pkt tatt inn at «det kan dessutan gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning.» Unntaket fra innsynsretten gjelder for karakterer og vitnemål fra så vel grunnskolen, den videregående skolen og fra utdanning på høyere nivå.

Med hilsen


Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør


Hanna Ekeli
konst. avdelingsdirektør

Saksbehandler: Jonny Roar Sundnes, (+47) 22 85 71 98, j.r.sundnes@admin.uio.no