

Personvern og offentlig innsyn

Utredning for Offentlighetslovutvalget,

v/ professor Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, UiO

Oslo 20. august 2002.

Personvern og offentlig innsyn

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	4
2	NOEN PERSONVERNTEORETISKE UTGANGSPUNKTER	5
2.1	INNLEDNING	5
2.2	INTERESSEN I Å BESTEMME OVER TILGANGEN TIL OPPLYSNINGER OM EGEN PERSON	6
2.3	INTERESSEN I INNSYN OG KUNNSKAP	9
2.4	SAMLEDE VURDERINGER AV PERSONVERNTEORI	10
3	NOEN LOVGIVNINGSMESSIGE UTGANGSPUNKTER.....	11
3.1	INNLEDNING OG OVERSIKT OVER AKTUELL LOVGIVNING.....	11
3.2	PERSONOPPLYSNINGSLOVENS JF OFFENTLIGHETSLOVENS VIRKEOMRÅDE	12
3.3	PERSONOPPLYSNINGSBEGREPET OG GRADERINGEN AV PERSONOPPLYSNINGER	14
3.3.1	<i>Generelt</i>	<i>14</i>
3.3.2	<i>"Personopplysning" etter personopplysningsloven.....</i>	<i>15</i>
3.3.3	<i>Sensitive personopplysninger, jf peol § 2 nr 8</i>	<i>16</i>
3.3.4	<i>Unntak fra offentlighet for personopplysninger som det gjelder taushetsplikt for etter forvaltningsloven, og forholdet til personopplysningsloven</i>	<i>17</i>
4	GENERELLE KRAV TIL BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER OG BETYDNINGEN FOR OFFENTLIG INNSYN	20
4.1	OVERSIKT	20
4.2	KRAV TIL RETTLIG GRUNNLAG FOR Å BEHANDLE PERSONOPPLYSNINGER (§§ 8 OG 9)	20
4.3	REGLER OM FORMÅLSBESTEMT BRUK	22
4.4	KRAV TIL SIKRING AV INFORMASJONSKVALITET	23
4.5	KRAV TIL SIKRING OG INTERNKONTROLL FOR Å VARETA KONFIDENSIALITET	23
5	BESTEMMELSER OM SLETTING MV AV PERSONOPPLYSNINGER	25
5.1	GENERELT	25
5.2	SLETTING MV AV ENKELTOPPLYSNINGER PGA FEIL MV	25
5.3	SLETTING AV OPPLYSNINGER NÅR FORMÅLET IKKE BEGRUNNER LAGRING	28
5.4	KOMPETANSE TIL Å AVGJØRE KLAGER PÅ AVGJØRELSER OM SLETTING MV	30
5.5	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER VEDRØRENDE §§ 27, 28 OG 42 SISTE LEDD, SISTE SETNING.....	30
6	INNSYN I PERSONOPPLYSNINGER MV ETTER OPPLYSNINGSLOVEN.....	31
6.1	GENERELT	31
6.2	INNSYN FOR ENHVER I BESKRIVELSER AV HVORDAN BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER SKJER MV 31	
6.3	UTLEVERING AV OG INNSYN I BILDEOPPTAK FRA FJERNSYNSOVERVÅKING MV	32
6.3.1	<i>Generelt</i>	<i>32</i>
6.3.2	<i>Nærmere om virkeområdet for de særlige reglene om fjernsynsovervåking</i>	<i>33</i>
6.3.3	<i>Bestemmelser i personopplysningsloven om sletting av billedopptak</i>	<i>34</i>
6.3.4	<i>Bestemmelser i personopplysningsloven og forskrifter om utlevering av og innsyn i personbilde</i>	<i>34</i>
6.4	RETT TIL INFORMASJON VED VIDERE GIVELSE AV PERSONOPPLYSNINGER	35
6.5	UNNTAK FRA RETTEN TIL INNSYN OG INFORMASJON.....	36
6.6	KORT OM HVORDAN INFORMASJON ETTER PERSONOPPLYSNINGSLOVEN SKAL GIS.....	38
6.7	VEILEDNINGSPLIKT VEDRØRENDE LOVBESTEMTE INNSYNSRETTIGHETER	39
6.8	INNSYN I DATATILSYNETS OG PERSONVERNEMNDAS SAKSDOKUMENTER	40
7	INNSYN I PERSONOPPLYSNINGER ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN MV	41
7.1	INNLEDNING	41
7.2	OFFL § 5A OM UNNTAK FOR TAUSHETSPLIKTIGE OPPLYSNINGER ANVENDT PÅ PERSONBILDER	41
7.3	UNNTAK FRA INNSYNSRETTE FOR VISSE PERSONBILDER, OFFL § 6 NR 8	42

- 7.4 UNNTAK FOR INNSYN I OPPLYSNINGER FOR VISSE FORMER FOR PERSONOVERVÅKING, OFFL § 6 NR 9.... 43
- 7.5 BETYDNINGEN FOR INNSYNSRETT ETTER OFFENTLIGHETSL. AV RETTEN TIL EGET BILDE, ÅVL § 45C 44

**8 DATATILSYNETS OG PERSONVERNEMNDAS MYNDIGHET I SAKER VEDRØRENDE
OFFENTLIG INNSYN..... 46**

9 NOEN AVSLUTTENDE RETTSPOLITISKE PROBLEMSTILLINGER OG VURDERINGER..... 48

- 9.1 GENERELT 48
- 9.2 SPØRSMÅL OM LOV- OG BEGREPSSTRUKTUR 48
- 9.3 SPESIELT OM BEGREPSBRUK 50
- 9.4 SPØRSMÅL OM MYNDIGHETSUTØVELSE INNEN OFFENTLIGHETSLØVENS OMRÅDE 51

1 Innledning

I denne utredningen vil jeg undersøke sammenhenger mellom ivaretagelse av personvern og realiseringen av offentlighetsprinsippet i offentlig forvaltning. Jeg tar utgangspunkt i personvernrettslig teori. Hovedvekt vil imidlertid bli lagt på betydningen av personopplysningsloven, og måten denne loven kan begrense offentlig innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Jeg vil også drøfte bestemmelser i offentlighetsloven som spesielt kan sies å være særlig relevante for spørsmål om personvern. I framstillingen trekker jeg herunder inn spørsmål vedrørende taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven om "noens personlige forhold". Utredningen vil ikke ensidig forfølge de aspekter ved personvernet som tilsier begrensninger i offentlig innsyn. Også innsynsbestemmelser som er begrunnet i personvern hensyn hører med i det samlede bildet som jeg her forsøker å tegne. Avslutningsvis vil jeg presentere noen rettspolitiske betraktninger.

Dersom en har full tillit til at lovgiver og Justisdepartementet alltid har total oversikt over virkningen av ny lovgivning, vil denne utredningen langt på vei være overflødig. I personopplysningsloven (peol) § 6 første ledd heter det nemlig "Loven her begrenser ikke innsynsrett etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger." I forarbeidene understreker departementet at loven er et supplement til eksisterende lovbestemmelser om innsynsrett og at den "ikke avskjærer innsynsrett etter annen lovgivning."¹ Så vidt jeg kan forstå har departementet rett i at innsynsbestemmelsene i personopplysningsloven ikke innebærer innskrenkninger i annen lovbestemt innsynsrett. Temaet for denne utredningen er primært alle andre sammenhenger mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven, og hvorledes personopplysningsloven mer indirekte kan komme til å virke inn på innsyn etter offentlighetsloven.

¹ Se Ot prp nr 92 (1998 - 99) s 106.

2 Noen personvernteoretiske utgangspunkter

2.1 Innledning

I det følgende vil jeg kort gi en oversikt over de deler av personvernteorien som kan sies å ha direkte innvirkning på spørsmålet om åpenhet og innsyn. Jeg tar utgangspunkt i framstillingen i Schartum og Bygrave (2001)², som igjen er basert på og sammenfatter eldre norsk personvernteori. Nedenfor gir jeg en tabellarisk oversikt over personverninteresser og -krav slik de er beskrevet i Schartum og Bygrave (2001). For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at det som her presenteres ikke er beskrivelser av hvilke samlede interesser folk flest har, men hvilke interesser som kan identifiseres *dersom en betrakter personvern spesielt*. I konkrete tilfelle må det skje samlede vurderinger der andre interesser (i offentlig innsyn, effektivitet, lønnsomhet mv) trekkes inn. Dette gjelder for det første på det individuelle planet, når hver enkelt person skal ta stilling til hvorledes eget personvern skal balanseres mot andre interesser som samme person ønsker å vareta. For det andre må det ofte skje avveininger på et kollektivt plan, slik lovgiver for eksempel må ta stilling til innholdet av generelle regler som avgjør i hvilken grad hensynet til personvern skal ivaretas.

- 1) Interessen i å bestemme over tilgangen til opplysninger om egen person.
 - (a) Krav til etablert tillitsforhold
 - (b) Krav til konfidensialitet
 - (c) Krav om beskyttet privatliv
- 2) Interessen i innsyn og kunnskap
 - (a) Krav om rettsinformasjon
 - (b) Krav om generelt innsyn
 - (c) Krav om individuelt innsyn
 - (d) Krav om begrunnelse
- 3) Interessen i opplysningskvalitet
 - (a) Krav til datakvalitet
 - (b) Krav til informasjonskvalitet
 - (c) Krav til informasjonssystemkvalitet
- 4) Interessen i forholdsmessig kontroll
 - (a) Krav til forholdsmessighet mellom veiledning og kontroll.
 - (b) Krav til forholdsmessighet mellom forhåndskontroll og etterkontroll.
 - (c) Krav til forholdsmessighet mellom kontroll til de registrertes gunst og til deres ugunst.
 - (d) Krav til forholdsmessighet mellom ekstern og intern kontroll.
- 5) Interessen i brukervennlig behandling
 - (a) Krav om lydhørhet.
 - (b) Krav om uhindret dialog.
 - (c) Krav til driftsstabilitet

² Se Schartum og Bygrave: "Lærebok i personvern og personopplysningsrett" (arbeidstittel, august 2001), tilgjengelig i PDF-format fra <http://www.afin.uio.no/studier/grunnfag/litteratur.html>.

Ovenstående oversikt illustrerer det enkle poeng at personvern eller "personopplysningsvern" har mange aspekter, og at kun en avgrenset del av personvernteorien har begrensninger i informasjonsflyten som tema. I oversikten er det punktene under 1 b og c som direkte gjelder slike restriksjoner, mens det under 2 er anført krav om åpenhet, herunder åpenhet for allmennheten.

I de neste avsnittene skal jeg kort gjennomgå personvernteorien på de punktene i oppstillingen som jeg nettopp refererte. Begrunnelsen for å dvele litt ved teorien er at denne (i ulike utgaver) har hatt forholdsvis stor innvirkning på lovgivningsarbeid og på anvendelse av personvernlovgivning. Særlig har personvernteorien en viktig rolle i forhold til de brede avveininger som personvernlovgivningen ofte gir anvisning på. Personvernteori kan også tenkes å ha betydning ift avveininger innenfor offentlighetslovgivningen, for eksempel ved praktisering av mer-offentlighet eller konkrete bestemmelser som § 6 nr 8 om innsyn i personbilder.

Etter min mening er det uansett grunn til å unngå oppfatninger og praksis der "personvern" anføres som et lettvtint argument for ikke å gi offentlig innsyn. Selv om kravet til konfidensialitet ofte vil være tungtveiende, viser personvernteorien at det også er andre interesser og krav innen personvernvernet som kan være nøytralt i relasjon til spørsmålet om innsyn, eller som kan tale for *større* grad av åpenhet i forvaltningen. Det er derfor et generelt poeng at personvern både kan brukes som et argument for og mot åpenhet i forvaltningen. Dersom for eksempel en myndighet unnlater å praktisere mer-offentlighet for dokumenter som gjelder myndighetens planer om nye kontrollrutiner overfor borgerne, er det åpenbart at personvernet er et argument *for* å gi innsyn, jf punktene 2b og 4 i teorioversikten.

2.2 Interessen i å bestemme over tilgangen til opplysninger om egen person

For noen er personvern og konfidensiell behandling av personopplysninger én og samme sak, og det er ingen tvil om at kravet om konfidensialitet også står sentralt i personvernteorien. Kravet gjelder begrensninger i spredningen av personopplysninger, og innebærer i utgangspunktet at spredning av opplysninger om registrerte personer skal begrenses til det omfang og skje på den måte som den registrerte selv ønsker. Det er imidlertid verd å merke seg at personvernteorien ikke framhever begrenset spredning av personopplysninger som et ideal. I stedet framheves den enkeltes *rett til selv å bestemme* over hvilken tilgang andre personer skal ha til egne personopplysninger. En slik grunnleggende tanke om selvbestemmelsesrett er sentral når kravet om konfidensialitet skal forklares.

Konfidensialitetskravet gjelder på minst to nivåer. For det første gjelder det spørsmål knyttet til *primærinnsamling* av personopplysninger. Det innebærer bl.a. at det i utgangspunktet bør være frivillig å gi fra seg personopplysninger. For det andre gjelder konfidensialitetsspørsmålet *videregivelse*. Det innebærer bl.a. at det i utgangspunktet bør være opp til den enkelte å fastsette hvem som skal få tilgang til opplysninger som er avgitt og som befinner seg hos en annen, for eksempel et

forvaltningsorgan. I forhold til praktisering av offentlighet i forvaltningen, er det videregivelse av personopplysninger som står sentralt. Slik videregivelse vil imidlertid kunne ha betydning for folks villighet til å avgi opplysninger til forvaltningen (i den grad dette er frivillig), og for hvorledes en vurderer plikter til å avgi informasjon til forvaltningsorganer.

Mens konfidensialitetskravet gjelder uavhengig av geografisk sted, er kravet om beskyttet privatliv særlig knyttet til private områder, dvs til hjem, fritidsboliger og andre steder der folk har berettigede forventninger om å kunne bestemme hvilke andre mennesker som kan få tilgang. Kravet om beskyttet privatliv overlapper i forholdsvis stor grad med kravet om konfidensialitet. Et beskyttet privatliv har ivaretagelse av konfidensialitet som resultat, og manglende konfidensialitet kan oppleves som en krenkelse av privatlivet. Mens konfidensialitetsvernet primært er knyttet til enkeltpersoner, gjelder kravet om et beskyttet privatliv (slik det er formulert her) også de sosiale sammenhengene der privatlivet leves. Således inneholder kravet om beskyttet privatliv at beskyttelsen inkluderer vedkommende familie og/eller husstand ellers, dvs de mennesker som lever i et nært og fortrolig forhold til hverandre.

Kravet om beskyttet privatliv gjelder også et annet aspekt som ikke direkte kan sies å inngå i konfidensialitetskravet. Således innebærer beskyttet privatliv et fravær av uønskede fredsforstyrrelser og oppmerksomhet. Også her er det selvbestemmelsesprinsippet som er lagt til grunn i lovgivningen, jf for eksempel kravene til samtykke ved markedsføring ved hjelp av telekommunikasjoner³ og reservasjonsretten mot direkte markedsføring i personopplysningsloven § 26.

Det personvernteorien gjør er å formulere noen utgangspunkter for varetakelse av konfidensialitet og beskyttet privatliv. Det er imidlertid selvsagt slik at det ofte ikke kan være opp til den enkelte å avgjøre om og i hvilken grad personopplysninger og den private sfære skal være beskyttet. Teorien inneholder således også et krav om eksistensen av et *tillitsforhold* mellom den enkelte og den som behandler personopplysninger om vedkommende. I den grad den enkeltes krav til konfidensialitet ikke kan etterleves, tilsier personvernet mao at den som får opplysninger innretter seg slik at det kan eksistere et tillitsforhold mellom personen og den som behandler opplysninger om ham mot hans vilje. Mange ville for eksempel være motvillig til å avgi opplysninger om personlig økonomi, men aksepterer det lettere dersom de får tillit til at behandlingen skjer i overensstemmelse med fastsatte regler om taushetsplikt, begrenset lagring, sikring av kommunikasjon og arkiv mv.

³ Se markedsføringsloven § 2b og personopplysningsloven § 26.

I fortsettelsen er det særlig konfidensialitetsspørsmålet som vil få oppmerksomhet, mens kravene om beskyttet privatliv og eksistensen av tillitsforhold bare i begrenset grad vil bli trukket inn i framstillingen. Dersom vi ser bort ifra absolutt konfidensialitet i form av forbud mot å gi innsyn, kan varetagelsen av konfidensialitetskravet skje på minst 9 måter:

- 1) Ved å gjøre avgivelse av personinformasjon frivillig for den enkelte, jf krav til samtykke.
- 2) Ved å legge begrensninger etter informasjonens innhold.
- 3) Ved å legge begrensninger etter hvilket trinn i en arbeids- eller beslutningsprosess som personopplysningene anvendes i.
- 4) Ved å legge begrensninger etter avsender eller opphavet til personinformasjonen.
- 5) Ved å legge begrensninger på hvem personinformasjon kan videregis til.
- 6) Ved å legge begrensninger på videregivelsesmåten.
- 7) Ved å legge tidsbegrensninger på videregivelse av personinformasjon.
- 8) Ved å legge formålsbegrensninger på videregivelsen av personinformasjon.
- 9) Ved å beskytte personinformasjonen slik at uvedkommende ikke får tilgang til den dersom det skjer forsøk på å skaffe ulovlig tilgang.

Jeg vil kort kommentere de enkelte punktene på listen ovenfor (numrene i parentes). Det er i flere sammenhenger frivillig å gi fra seg informasjon (1), selv om graden av frivillighet kan variere. Ofte vil "frivillig" avgivelse av personinformasjon til offentlig forvaltning være knyttet til tildeling av rettigheter og oppnåelse av fordeler ellers. Det vil da ikke være mulig å la være å avgi personopplysninger uten samtidig å avstå fra å oppnå en rettighet eller fordel. Teknikkene under (2) – (4) er kjent fra offentlighetsloven. Begrensninger etter informasjonens innhold (2) gjelder for eksempel tilfelle der opplysninger unntas pga taushetsplikt, jf offl § 5a. Begrensninger i henhold til trinn i beslutningsprosesser mv (3) kan tenkes ved at en for eksempel ikke praktiserer mer-offentlighet for saksdokumenter som inneholder personopplysninger og saksforberedelse pågår, jf offl § 5. Begrensninger etter avsender mv (4) kan for eksempel tenkes dersom en i nettbaserte brevjournaler ikke gir tilgang til opplysninger i journalen om personer som henvender seg i et privat/personlig ærend. Prosjektet med elektronisk postjournal i departementene, er eksempel på begrensninger i offentlig innsyn mht mottaker (5), fordi det bare var visse redaksjoner som ble gitt tilgang til journalen. Dette prosjektet er for øvrig også eksempel på at det ble gjort begrensninger i videregivelsesmåten (6), fordi andre enn de utvalgte redaksjonene ikke kunne bruke innsynsrettighetene sine i forhold til den elektroniske journalen. Tilsvarende diskusjoner har for eksempel vært knyttet til skattelister, slik at det er den internettbaserte tilgangen som har vært sett på som den største trusselen mot folks personvern. Skattelister er også eksempel på tidsbegrenset innsyn (7), ved at listene i henhold til ligningsloven § 8-8 tredje ledd skal ligge ute til offentlig innsyn i tre uker etter kunngjøring. Begrensninger etter den innsynsberettigedes formål med innsynet (8), kan tenkes men er lite praktisk. Begrensningene i tilgangen til elektronisk postjournal, kan imidlertid langt på vei sies å ha hatt en slik effekt, fordi utvalget av bruksberettigede samsvarte med aktører som praktiserte innsyn ut i fra journalistiske

formål. Det siste punktet (9) er vel kjent, og fordrer tiltak av teknisk/praktisk karakter, for eksempel etablering av brannmurløsninger i et nettverk, låsing av skrivebordskuffer mv.

Som enkelte av eksemplene ovenfor illustrerer kan flere av de nevnte teknikkene anvendes i kombinasjon. De kan alene eller sammen utgjøre alvorlige innskrenkninger i offentlighetsprinsippet, og kan konkret også framstå som uakseptable begrensninger i innsynsrettigheter. Jeg kommer imidlertid ikke inn på en nærmere vurdering av slike (kombinasjoner av) tiltak her.

2.3 Interessen i innsyn og kunnskap

Interessen i innsyn og kunnskap, gjelder mer spesifikt krav om individuelt innsyn, generelt innsyn, rettsinformasjon om personvernregler og begrunnelse for resultater av avgjørelser når resultatene framstår som personopplysninger (for eksempel resultatet av en personlighetsanalyse eller kredittvurdering). Krav vedrørende individuelt innsyn og begrunnelse gjelder primært det individuelle nivået, og er nært beslektet med forvaltningslovens regler om partsinnsyn (§§ 18 og 19) og begrunnelse for enkeltvedtak (§§ 24 og 25). Her skal jeg derfor nøye meg med de to andre kravene i personvernteorien som gjelder *enhver* persons tilgang til innsyn og kunnskap.

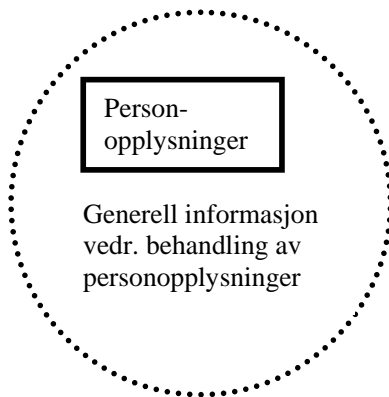
Kravet om generelt innsyn innebærer et krav om tilgang for enhver til informasjon om behandling av personopplysninger. Dette kravet er i stor grad fulgt opp i personopplysningslovens § 18 første ledd, som jeg kommer nærmere tilbake til i avsnitt 6.2. Selv om denne bestemmelsen dekker viktige aspekter ved mange behandlinger av personopplysninger, er det åpenbart andre opplysningstyper som det klart vil være allmenn interesse for, men som ikke er dekket av alles rett til innsyn. Personvernteorien begrunner et videre allment innsyn enn det loven gir. Kravet om generelt innsyn innebærer i utgangspunktet at *all generell informasjon* om innholdet av og omstendighetene rundt behandling av personopplysninger skal være allment tilgjengelige. Mens personopplysningsloven har en positiv angivelse av hvilke opplysningstyper som skal være tilgjengelige (og reduserer dette i form av unntak), er teoriens utgangspunkt altså at all slik informasjon skal være tilgjengelig for alle.

I personvernteorien er det også angitt et krav om rettsinformasjon, dvs et krav for enhver om tilgang til og kunnskap om de rettsregler og den praksis som gjelder behandling av personopplysninger. Dette kravet kan tenkes materialisert i form av informasjonssystemer med autentiske tekster (rettsregler, myndigheters enkeltvedtak mv), informasjon (populariserte framstillinger), veiledningstjenester mv. Det er grunn til å understreke den nære sammenhengen mellom kravene til generelt innsyn og kravet om rettsinformasjon. Selv om det første kravet primært er ment å dekke

faktiske forhold,⁴ er det åpenbart ikke noe skarpt skille mellom dette og den relevante rettsinformasjonen.⁵

2.4 Samlede vurderinger av personvernteori

Den kortfattede redegjørelsen for noen relevante punkter i personvernteorien, kan muligens gi et noe motsetningsfylt bilde, fordi både konfidensialitet og åpenhet så sterkt blir understreket samtidig. For klarere å forstå sammenhengene er det helt avgjørende å se at det her er tale om krav på ulike plan som gjelder ulike typer informasjon.



Personopplysningene om den enkelte bør, i henhold til personvernteorien, ha et sterkt konfidensialitetsvern, og ideelt sett være under kontroll av de personer opplysningene gjelder. I følge samme teori bør den omkringliggende generelle informasjonen som har betydning for bedømmelsen av personvernet, være åpent tilgjengelig for alle. Det er vesentlig å se at slikt innsyn og åpenhet for enhver ikke bare er noe som blir "tolerert", men tvert i mot blir positivt vektlagt fordi et effektivt personvern knapt er mulig dersom det ikke også er mulig å skaffe kunnskap om rettigheter. Dessuten er det viktig at det er enkelt å gjøre bruk av innsynsrettighetene, for å kontrollere at de som behandler personopplysninger (bl.a forvaltningen) etterlever plikter, og at tilsynsmyndighetene kontrollerer etterlevelsen av personvernlovgivningen på en tilfredsstillende måte.

Det er videre grunn til å understreke hvor vidtfavnene konsekvenser eventuelle gjennomslag for personvernrettslig teori kan ha (både mht til ivaretagelse av konfidensialitet og åpenhet). Beskyttelsesobjektet i teorien (som i lovgivningen) er "personopplysning", noe som er et meget vidt begrep, jf peol § 2 nr 1 og 2. Resultatet er at personverninteressene har et meget stort nedslagsfelt, og er relevant for all enkeltsaksbehandling i forvaltningen samt for opplysninger i generelle saker som direkte eller indirekte kan knyttes til en fysisk enkeltperson. Nedenfor i avsnitt 3.3.2 kommer jeg nærmere tilbake til legaldefinisjonen av "personopplysning".

⁴ Dvs innholdet i systemløsninger samt tilknyttede teknologiske, organisatoriske og praktiske forhold.

⁵ Dvs informasjon om de rettslige normer som gjelder for behandling av personopplysninger, og den myndighetspraksis som blir fulgt.

3 Noen lovgivningsmessige utgangspunkter

3.1 Innledning og oversikt over aktuell lovgivning

I de følgende kapitlene vil jeg gjennomgå sentrale deler av personvernlovgivningen. Gjennomgangen skal først og fremst danne et grunnlag for en videre beskrivelse av kontaktflaten mellom personvern- og offentlighetslovgivning. Hovedvekt vil bli lagt på å forklare personopplysningsloven og dens forhold til offentlighetsloven, samt til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt.

Det er et viktig generelt poeng at personopplysningsloven ikke inneholder taushetspliktbestemmelser, men at taushetsplikt for offentlige tjenestemenn mv følger av forvaltningsloven og av en rekke bestemmelser i særlovgivningen. Det er selvsagt ikke mulig her å gå nærmere inn på de mange særlige taushetspliktbestemmelsene, men jeg regner med at diskusjonen av forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser også har verdi for vurderingen av særbestemmelsene.

Hvordan kan personopplysningsloven tenkes å påvirke retten til innsyn etter offentlighetsloven? I de følgende kapitlene følgende vil jeg særlig peke på fire grupper av sammenhenger:

1. Personopplysningsloven stiller opp visse grunnkrav som må tilfredsstilles for at det over hode skal være lovlig for den behandlingsansvarlige (forvaltningen) å behandle personopplysninger. Det er her tale om krav til rettslig grunnlag særlig i form av lovhjemmel, samtykke, nødvendig grunn (§§ 8 og 9), krav til angivelse av saklig begrunnede formål for behandlingen av personopplysninger (§ 11, b - c), krav til informasjonskvalitet (§ 11, d - e), krav til sikring av personopplysninger (§ 13) og krav til gjennomføring av internkontroll (§ 14). Dersom forvaltningen ikke etterlever slike krav, er behandlingen i utgangspunktet ulovlig. Et sentralt spørsmål er om innsyn etter offentlighetsloven kan gis i personopplysninger som blir ulovlig behandlet.
2. Personopplysningsloven inneholder viktige bestemmelser om aktiviteter som skal gjennomføres for å sikre at mangelfulle opplysninger (uriktige, ufullstendige) blir slettet, sperret, rettet, supplert mv. Loven har også bestemmelser om sletting av opplysninger som er ulovlig ført (§ 27). § 28 gjelder plikt til å slette personopplysninger som har vært behandlet i tråd med loven, men der det angitte formålet med behandlingen ikke lenger tilsier fortsatt lagring, og det derfor oppstår en plikt til å slette opplysningene. Det er åpenbart at slike regler om retting, sletting mv av personopplysninger som det i utgangspunkt kan være innsynsrett i etter offentlighetsloven, kan ha stor betydning for hvilket materiale som faktisk blir tilgjengelig for pressen og andre som ønsker å begjære innsyn.
3. Personopplysningslovens bestemmelser supplerer i noen tilfelle offentlighetslovens bestemmelser, ved at den bl.a gir innsynsrettigheter til "enhver" (§ 18), og pålegger alle som behandler personopplysninger om å veilede om lovbestemte

innsynsrettigheter (§ 6 annet ledd). Det kan imidlertid være vanskelig å se det samlede bildet av innsynsrettigheter som offentlighetslovens og personopplysningslovens bestemmelser gir, bl.a fordi først nevnte lov tar utgangspunkt i "sak" og "saksdokument", mens sist nevnte lov angir innsynet ut i fra "behandling av personopplysninger". Til spørsmål om innsyn for enhver tar jeg også med meldeplikten etter §§ 31 - 32, fordi dette er forutsatt å være basis for en samlet fortegnelse som skal være tilgjengelig for alle, se peol § 42 annet ledd nr 1.

4. Personopplysningsloven etablerer Datatilsynet og klageorganet Personvernemnda som selvstendige myndigheter innenfor lovens virkeområde, se §§ 42 - 46. Dette står i en viss kontrast til offentlighetslovens bestemmelser om håndhevingen av loven, fordi det ikke på tilsvarende måte er etablert et egne, selvstendige tilsynsorgan og klageordninger, jf offl § 9. Datatilsynet og Personvernemnda har myndighet til å avgjøre spørsmål som har stor betydning for offentlig innsyn (for eksempel om personopplysninger skal slettes eller sperres). Det kan derfor være grunn til å se noe nærmere på den myndighetsutøvelsen som tilsynsmyndighetene etter personopplysningsloven forestår, og betydningen av denne for innsyn etter offentlighetsloven.

Før jeg går nærmere inn på de fire hovedsammenhengene, er det nødvendig å klargjøre i hvilken tilfelle personopplysningsloven kommer til anvendelse på offentlighetslovens område. Nedenfor vil jeg derfor kort gjennomgå ulike spørsmål om hva som er gjenstand for regulering og spørsmål om geografisk virkeområde.

3.2 Personopplysningslovens jf offentlighetslovens virkeområde

Personopplysningslovens virkeområde avviker fra tilsvarende bestemmelser i offentlighetsloven. Pliktsubjektene etter personopplysningsloven er (med noen unntak) enhver som behandler personopplysninger, uansett sektor. Offentlighetsloven (og forvaltningsloven) gjelder for "et hvert organ for stat eller kommune". Dette innebærer for det første at det ikke finnes noe del av forvaltningen eller offentlig virksomhet ellers som omfattes av offentlighetsloven uten samtidig å være omfattet av personopplysningsloven. For det andre vil de felles rettigheter som gjelder for begge sektorer etter personopplysningsloven være svakere enn tilsvarende rettigheter som følger av lovgivning for offentlig sektor, se for eksempel avsnitt 6.6.

Gjenstand for regulering i personopplysningsloven er hel eller delvis elektronisk behandling av personopplysninger samt behandling av personopplysninger som er eller skal inn i et personregister. Gjenstand for regulering etter offentlighetsloven er forvaltningens saksdokumenter samt journal og lignende register. Samlet innebærer dette at personopplysninger i papirdokumenter og andre analoge lagringsmedier som ikke er ordnet systematisk slik at personopplysninger om den enkelte kan finnes igjen, faller utenfor personopplysningsloven, samtidig som offentlighetslovens bestemmelser gjelder. Papirsaksmapper mv som er ordnet etter sak, kronologi og andre kriterier som ikke er knyttet til person, faller altså ikke inn under personopplysningsloven.⁶ Store

⁶ Se ot prp nr 92 (1998 - 99) s 102.

delar av en sak kan sålees falle utenfor personopplysningsloven. Likevel kan begrensede deler av saken være omfattet, for eksempel fordi det er anvendt tekstbehandling for å utarbeide et dokument, eller fordi det er anvendt elektronisk kommunikasjon i tråd med fvl § 15a. Det kan virke uhensiktsmessig og tilfeldig at ulike dokumenter i én og samme forvaltningssak skal være undergitt ulike rettslige regimer, jf de fire hovedsammenhengene som er angitt i avsnitt 3.1 (ovenfor).

Personopplysningsloven har bestemmelser om geografisk virkeområde som eksplisitt tar høyde for den internasjonale karakteren som preger deler av vår tids informasjonsbehandling, se § 4. Således gjelder norsk lov (bare) i to situasjoner, nemlig når den som behandler personopplysningene er etablert i Norge, og når den behandlingsansvarlige er etablert utenfor EØS samtidig som det benyttes utstyr (for annet enn transmittering) som er plassert i Norge. Dersom den behandlingsansvarlige er etablert i et EØS-land, gjelder vedkommende lands lov, også for behandling av personopplysninger som skjer i Norge. Den "behandlingsansvarlige" den som bestemmer formålet med behandling av personopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes (se peol § 2 nr 4), og er det primære pliktsubjektet i personopplysningsloven.

Personverndirektivet forutsetter at et lands tilsynsmyndighet (Datatilsynet) kan håndheve et annet EØS-lands lovgivning på sitt territorium, og landenes tilsynsmyndigheter skal samarbeide, se direktivets artikkel 28 nr 6. Det kan således for eksempel skje at det behandles personopplysninger i Norge for en behandlingsansvarlig som kun er etablert i Spania⁷. Reglene for behandlingen av disse opplysningene, herunder kravene til kvalitet, sletting, utlevering (til norske forvaltningsorganer mv) vil normalt (i eksempelet) måtte følge spansk lov, som Datatilsynet kan håndheve i samarbeid med spanske myndigheter. Dersom en behandlingsansvarlig som er etablert i et fremmed land utleverer/overfører opplysninger til en norsk forvaltningsmyndighet, blir myndigheten behandlingsansvarlig for de mottatte opplysningene, som derfor kommer inn under norsk lov (fordi forvaltningsmyndigheten er etablert i Norge).

Offentlighetsloven slår kun fast at den normalt også gjelder for Svalbard. Loven gjelder imidlertid norske forvaltningsorganer, og det vil som regel være liten tvil om organets nasjonalitet. Samlet sett innebærer de geografiske virkeområdene for de to lovene at de for norsk forvaltning vedkommende dekker det samme området. Likevel kan personopplysningslovgivning i andre EØS-land indirekte få innvirkning på praktiseringen av den norske offentlighetsloven, også når det gjelder opplysninger som blir behandlet i Norge om norske borgere. En person som er omtalt i et dokument som en spansk myndighet har overlevert til et norsk forvaltningsorgan, kan for eksempel hevde at opplysningen skulle ha vært slettet etter spansk lov, og at det derfor ikke er anledning for norske myndigheter å gi innsyn i opplysningene med hjemmel i offentlighetsloven. Lovgivningen i andre EØS-land vil imidlertid i stor grad samsvare

⁷ Behandlingen vil da for eksempel skje i regi av en databehandler som befinner seg i Norge, dvs en virksomhet som behandler opplysningene på den behandlingsansvarliges vegne, se peol § 2 nr 5.

med den norske personopplysningsloven, fordi alle nasjonale lover innen EØS-området implementerer samme detaljerte personverndirektiv.

Personopplysningsloven gjør to viktige unntak fra sitt vide virkeområde. For det første gjelder ikke loven for "behandling av personopplysninger ... for rent personlige eller private formål", se § 3 annet ledd. Det innebærer at forvaltningstilsattes korrespondanse med familie, venner og kjente, gjestelister, slektstrær og annet de måtte finne på å lagre på forvaltningsorganets maskiner, helt er unntatt fra loven. Derimot ikke dersom de skulle skrive "privat" epost i tilknytning til utførelse av arbeidet, for eksempel vedrørende losji hos en part i en forvaltningssak i tilknytning til en tjenestereise. Grensen kan imidlertid konkret være vanskelig å trekke, for eksempel dersom det i forrige eksempel i stedet dreide seg om en privat feriereise. Jeg antar imidlertid at denne grensegangen i stor grad vil tilsvare grensen mellom "forvaltningens saksdokumenter" og andre (f.eks. private) dokumenter, jf ofll § 2 første ledd.

Et viktig unntak gjelder tilfelle der formålene med å behandle personopplysninger "utelukkende [er] kunstneriske, litterære, journalistiske, herunder opinionsdannende". I slike tilfelle gjelder kun bestemmelsene om sikring, internkontroll og krav til avtaler med databehandler (§§ 13 - 15), reservasjonsretten ift direkte markedsføring (som har lite relevans her) og bestemmelsene om fjernsynsovervåking (kapittel VII). Dette innebærer i klartekst at loven stort sett ikke gjelder for de personopplysninger som blir behandlet av journalister og andre som holder på med opinionsdannende virksomhet. Vilkåret for unntaket er at de *utelukkende* driver ut i fra nevnte formål. Dersom opplysningene også behandles for kommersielle formål, for eksempel ved at redaksjonen senere selger sine opplysninger til andre som ønsker opplysningene for markedsføring mv, kommer loven til anvendelse på hele behandlingen. Loven inviterer derfor til et skarpt skille mellom journalistisk og kommersiell mv virksomhet i mediebedrifter, interesseorganisasjoner og andre som driver opinionsdannende virksomhet.

3.3 Personopplysningsbegrepet og graderingen av personopplysninger

3.3.1 Generelt

Personvernets gjenstand er personopplysninger i en eller annen betydning av dette begrepet. Personopplysningsloven opererer med et meget bredt personopplysningsbegrep som jeg i det følgende vil gjøre nærmere rede for. Offentlighetsloven inneholder intet lignende generelt begrep, men henviser dels (i § 5a) til taushetsbelagte opplysninger (deriblant personopplysninger), og angir i § 6 ulike typer av opplysningsinnhold som gjør at flere av disse må klassifiseres som "personopplysninger" i personopplysningslovens forstand.

I det følgende vil jeg først gjennomgå hovedtrekkene i personopplysningslovens begrep "personopplysning", samt lovens klassifisering av visse opplysninger som

"sensitive". Deretter vil jeg ta for meg betydningen av henvisningen i offl § 5a til taushetsplikt, nærmere bestemt taushetsplikten om "noens personlige forhold" i fvl § 13 første ledd bokstav a. Jeg gjennomgår også visse typer personopplysninger som i henhold til offl § 6 *kan* unntas fra offentlig innsyn pga sitt innhold. Et poeng er å vise at det er dårlig sammenheng mellom de nevnte bestemmelsene, selv om de systematisk og innholdsmessig henger nøye sammen.

3.3.2 "Personopplysning" etter personopplysningsloven

Personopplysningsloven regulerer behandling av "personopplysninger", dvs opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en fysisk person, se peol § 2 nr 1 ("identifikasjonskravet"). Alle opplysninger som *kan* knyttes til en person, må regnes som "personopplysninger" i lovens forstand. Det innebærer at også opplysninger som bare indirekte kan knyttes til en person gjennom identifiserende kjennetegn faller inn under loven. Opplysninger knyttet til et saksnummer i forvaltningssaker som har fysiske personer som parter, er således "personopplysninger". Dette gjelder også opplysninger som kan knyttes til en person gjennom mange ledd, for eksempel dersom et trafikkovervåkningsbilde viser bilens kjennetegn, som viser til et utleiefirma, som knytter an til en bedriftskunde, som igjen knytter an til en bestemt sjåfør.⁸ Identifikasjonskravet innebærer at personen må kunne knyttes til en opplysning med en forholdsvis stor grad av sikkerhet, men 100% visshet er normalt ikke påkrevet.

En opplysning regnes som personopplysning selv om identifiseringen av en person ennå ikke har skjedd. Det er m.a.o. nok at det foreligger en mulighet for at slik identifisering vil skje. Likevel er ikke enhver fjern mulighet for identifisering tilstrekkelig til at opplysningen regnes som en personopplysning. Hvor upraktisk, kostbar og strevsom identifiseringen må være for at en ikke skal anse opplysningen som personopplysning, kan det imidlertid vanskelig å sies noe allment om. Jo alvorligere implikasjoner for personvernet, jo større grad av strev og usikkerhet mv vil bli akseptert uten at opplysningen av den grunn faller utenfor personopplysningsbegrepet (og dermed lovens virkeområde).

Spørsmålet om mulighet for identifisering kan konkret være avgjørende for om det kan sies å foreligge brudd på taushetsplikt. Når offl § 5a forbyr innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt, gjelder det bl.a tilfelle der opplysningen gjelder noens personlige forhold, jf fvl § 13 nr 1. Dersom det ikke er mulig å finne ut hvilken person opplysningen gjelder, vil det normalt heller ikke være brudd på taushetsplikten å viderebringe opplysningen. Når det eksisterer bred tilgang til opplysninger via Internett og virksomheters datamaskinsystemer mv, vil det imidlertid kunne være vanskelig å på forhånd slå fast at identifikasjon ikke kan skje. Sammenstilling av opplysninger fra flere kilder, herunder nye kilder som ikke var kjent da "anonym" informasjon ble gitt, kan gjøre at brudd på taushetsplikt oppstår (lenge) etter at

⁸ Merk likevel at det for personregistre og manuell behandling kreves at det skal være mulig å gjenfinne/søke informasjon etter person direkte, se ot prp nr 92 (1998 - 99) s 102. For at det i slike tilfelle skal være tale om "personopplysninger" ved indirekte identifikasjon, må tilknytningen til person skje via en annen person (for eksempel register over eiere, viser til register over leiere, brukere mv).

innsyn/utlevering av informasjonen har skjedd. Et sentralt rettspolitisk spørsmål er hvilke følger slik usikkerhet og muligheter for fremtidig identifikasjon skal ha i forhold til forvaltningens innsynspraksis i anonymiserte/aggregerte personrelaterte opplysninger.

3.3.3 Sensitive personopplysninger, jf peol § 2 nr 8

I tillegg til det vide begrepet "personopplysning", opererer personopplysningsloven med en gruppe "sensitive" opplysningstyper som er underlagt et særskilt vern. Loven fastsetter at opplysningstypene skal betraktes som sensitive dersom de inneholder opplysninger om:

- rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,
- at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,
- helseforhold,
- seksuelle forhold,
- medlemskap i fagforeninger.

Det er grunn til å presisere at det i utgangspunktet er opplysningstypen som regnes som sensitiv etter loven, ikke "verdien" innen hver enkelt opplysningstype. Dersom helsemyndighetene har opplysninger om på hvilke helseinstitusjoner personer er innlagt, er opplysningene om innleggelsessted for den enkelte klart en sensitiv personopplysning. Dersom det imidlertid i et generelt adresseregister framgår at enkelte personer har adresse Dikemark sykehus, Ila kretsfengsel eller lignende, regnes disse enkeltforekomstene normalt ikke som sensitive personopplysninger i personopplysningslovens forstand. Vurderingen kan imidlertid være en annen dersom forekomsten av sensitive innførsler under "nøytrale" opplysningstyper er stor og/eller forventet.

Skillet mellom sensitive opplysningstyper og opplysningsverdier (-innførsler), kan virke fremmed, bl.a fordi en adresseopplysning og andre "uskyldige" opplysninger i særlige tilfelle kan ses som ytterst følsomme. Poenget er imidlertid at enhver opplysning kan være sensitiv i bestemte individuelle kontekster, enten alene (som i adresseeksempelet ovenfor) eller i kombinasjon med andre opplysninger.⁹ Personopplysningsloven regulerer i stor grad behandling av personopplysninger på et "systemnivå", dvs på et generelt nivå. Når loven for eksempel stiller krav til konsesjon dersom opplysningene er sensitive, innebærer dette et krav om forhåndsvurdering og -godkjenning. Det er da åpenbart at det normalt kun er mulig å vurdere søknaden på et allment nivå, fordi de konkrete opplysningene ennå ikke er ført inn i databasen/registeret. Som jeg straks kommer tilbake til, står dette i et visst motsetningsforhold til angivelsen av området for taushetsplikt etter forvaltningsloven om "noens personlige forhold". Etter denne lovbestemmelsen må det nettopp forutsettes at det skal gjennomføres en konkret vurdering, også av opplysningstyper

⁹ Opplysning 1): En person har søkt om byggetillatelse. Opplysning 2) Bygget var oppført på søknadstidspunktet. Mulig slutning: Det foreligger et brudd på bygningsloven, noe søkeren oppfatter som sensitiv fordi det viser brudd på bygningslovgivningen.

som i utgangspunktet er uskyldige (jf "med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige" i fvl § 13 annet ledd).

3.3.4 Unntak fra offentlighet for personopplysninger som det gjelder taushetsplikt for etter forvaltningsloven, og forholdet til personopplysningsloven

Angivelsen av taushetsplikt i fvl § 13 flg er viktig for omfanget av innsynsrett etter offentlighetsloven, se offl § 5a. Taushetsplikt etter forvaltningsloven gjelder bl.a for "noens personlige forhold", se fvl § 13 første ledd nr 1. Med denne formuleringen sikter en til noe annet enn "personopplysninger" i sin alminnelighet, og bestemmelsen gjelder forhold som normalt anses klart "privat". Eksempel på dette er slektskap, familieforhold, spørsmål om fysisk og psykisk helse, personlige egenskaper mv. Begrepet dekker mer enn "sensitive" personopplysninger (jf forrige avsnitt), men utgjør likevel bare en delmengde av "personopplysninger". Annet ledd i bestemmelsen fastsetter at "fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted" ikke skal regnes som "personlig forhold" (disse betegner jeg her "åpne" personopplysninger). Mellom disse to kategoriene ligger det en forholdsvis stor mellomgruppe av personopplysninger som loven ikke nevner:

Personopplysninger	Noens personlige forhold, <i>jf fvl § 13 nr 1</i>
	Øvrige personopplysninger
	"Åpne" personopplysninger, <i>jf fvl § 13 annet ledd</i>

Fvl § 13 annet ledd pålegger forvaltningsorganet å foreta en konkret vurdering av om de "åpne" opplysningene kan røpe "et klientforhold eller andre forhold som må anses som "personlige". Formodentlig må denne reservasjonen også gjelde mellomgruppen, for eksempel i tilfelle der det er aktuelt å gi innsyn etter offentlighetsloven. Det er etter mitt syn en mangel ved systematikken i fvl § 13 når mellomgruppen av personopplysninger ikke er gjort synlig i bestemmelsen.

I vurderingen av om klientforhold mv kan bli røpet ved å gi innsyn i forholdsvis triviell informasjon (jf de to nederste kategoriene i figuren ovenfor), møter forvaltningen en problemstilling som minner meget om den som ovenfor ble beskrevet vedrørende identifisering av personer. Navn, adresse og personnummer er nettopp opplysningstyper som anvendes for å sammenstille flere opplysninger om en og samme person, og som derfor gjør det mulig å danne seg detaljerte bilder av folks private forhold. Med dagens IKT-løsninger er det et paradoks at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt har som hovedregel at opplysninger som letter maskinell sammenstilling av personopplysninger normalt skal være tilgjengelige uten

begrensninger. Bestemmelsen i peol § 12 kan sies å stå i kontrast til forvaltningslovens bestemmelser på dette punktet, fordi § 12 forbyr bruk av "fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler" dersom det ikke eksisterer et saklig behov" for så sikker identifisering som identifikasjonsmiddelet gir. Lovgiver har mao sett grunn til å begrense en opplysning som en i forvaltningsloven har ment normalt burde være åpen.

Til slutt i dette avsnittet vil jeg kort peke på noen forskjeller mellom angivelsen av personopplysninger i henholdsvis personopplysningsloven (jf § 2 nr 1) og fvl § 13 nr 1. Forskjellene må klart sies å komplisere bestrebelse på å foreta en samlet fortolkning av bestemmelser som saklig sett hører intimt sammen.

- Personopplysningsloven har en definisjon av "personopplysning" som klart omfatter alt det som etter forvaltningsloven kan regnes som "noens personlige forhold". "Noens personlige forhold" er altså en delmengde av "personopplysning".
- Forvaltningsloven opererer ikke med "informasjon" eller "opplysning" når gjenstanden for taushetsplikt skal angis, men går ut i fra personers kunnskap ("det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet *får vite* ... om noens personlige forhold" (min kursiv). I flere unntak anvendes imidlertid informasjonsenheten "opplysning". Personopplysningsloven bruker konsekvent "opplysning", og forutsetter i stor grad at det ikke (bare) er personer, men like meget datamaskinsystemer som behandler personopplysninger og videresender opplysninger, jf peol § 3 bokstav a ("helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler").
- Fvl § 13 første ledd bokstav a og "får vite om ... noens personlige forhold", forutsetter klart at de aktuelle personopplysningene er knyttet til en person, dvs at det har skjedd en identifisering. Begrepet "personopplysning" bygger som nevnt ovenfor (avsnitt 3.3.2) ikke på en slik forutsetning.
- Forvaltningsloven deler personopplysningene inn i to kategorier; de som skal regnes som "nøytrale", og andre som skal undergis taushetsplikt. Personopplysningsloven deler også personopplysninger inn i to kategorier; de som skal regnes som "vanlige", og slike som skal regnes som "sensitive" og underlegges strenge regler. Sensitive personopplysninger etter peol § 2 nr 8 er en delmengde av de taushetsbelagte personopplysningene etter fvl § 13.
- Forvaltningsloven angir 8 opplysningstyper som ofte er alminnelig kjent, og som normalt skal være offentlig tilgjengelige (ikke underlagt taushetsplikt). Slike opplysninger er likevel underlagt taushetsplikt dersom de "*røper* et klientforhold" (min kursiv), men sier ingen ting om betydningen av muligheten for at slike forhold senere kan bli røpet. Dette står i en viss kontrast til personopplysningsdefinisjonen og "*kan knyttes*" (min kursiv).
- Personopplysningsloven angir 5 forholdsvis vide opplysningstyper som ofte ikke er alminnelig kjent, og som normalt ikke kan behandles (herunder videregis til andre/gis innsyn i), med mindre særlige vilkår (i § 9) er oppfylt. Forvaltningsloven angir mao hva som er tillatt, mens personopplysningsloven angir hva som ikke er tillatt.

- Personopplysningslovens tilnærming forutsetter langt på vei generelle sensitivitetstiltak som skal utføres på forhånd, i tilknytning til etablering av det systemet/register som personopplysningene skal behandles i. Forvaltningsloven forutsetter at det alltid skjer en fortløpende konkret vurdering av hvor følsomme personopplysninger er.

På basis av kulepunktene ovenfor kan det være grunn til å stille spørsmål om det ikke bør tilstrebes en bedre sammenheng mellom personopplysningslovens personopplysningsbegrep og forvaltningslovens § 13 første ledd bokstav a. En slik sammenheng trenger ikke nødvendigvis innebære samsvar, det kan alternativt også innebære at en aktivt forholder seg til personopplysningsloven ved eksplisitt å velge andre, beslektede løsninger. En mulighet er å innføre begrepet "personopplysning" i forvaltningsloven (eventuelt i særlovgivning om taushetsplikt), og ta inn den samme legaldefinisjonen som i personopplysningsloven § 2 nr 1 (eller vise til denne). Eventuelt kan en innføre en egen legaldefinisjon (av "personlig forhold" e.l.) og definere dette snevrere enn "personopplysning" etter personopplysningsloven.

Dersom lovgiver ikke forholder seg aktivt til spørsmålet om hva som ligger i "noens personlige forhold", er det en nærliggende mulighet at det ekstremt vide begrepet "personopplysning" i peol § 2 nr 1 vil "smitte over" på praktiseringen av forvaltningsloven og dermed få avgjørende innvirkning på hvilke unntak fra offentlig innsyn som blir gjort med hjemmel i offl § 5a. Det er etter min mening særlig grunn til å vurdere de følgende aspektene ved "noens personlige forhold", jf personopplysningsbegrepet:

- Hvilke krav til identifikasjon bør gjelde?
 - ✓ Hvor stor grad av usikkerhet ved identifisering bør aksepteres?
 - ✓ Hvor direkte skal relasjonen være mellom en opplysning og en person?
 - ✓ Skal potensielle koblinger til personer omfattes?
- Hvilke klassifikasjoner av personopplysninger bør anvendes? Bør "sensitive personopplysninger" introduseres i fvl § 13 første ledd bokstav a for å beskrive en kritisk delmengde av "noens personlige forhold"? I tilfelle kan en tenke seg en revidert offl § 5a som gjør bruk av eller viser til "sensitive personopplysninger" ved angivelse av unntak. Nedenfor i avsnitt 9.3 forsøker jeg å vise hvorledes en mulig løsning kan se ut.

4 Generelle krav til behandling av personopplysninger og betydningen for offentlig innsyn

4.1 Oversikt

I dette avsnittet vil jeg gjennomgå de generelle kravene i peol §§ 8, 9, 11, 13 og 14 og drøfte betydningen for innsyn etter offentlighetsloven. Dette er bestemmelser som kommer til anvendelse på alle som behandler personopplysninger, herunder forvaltningsorganer som lagrer saksdokumenter som det er aktuelt å gi offentlig innsyn i. Kapittel III i loven inneholder også andre generelle krav som jeg ikke behandler, eller som vil bli behandlet andre steder i utredningen. Således vil bestemmelsene i §§ 10, 12 og 15 ikke bli nærmere drøftet fordi jeg anser de for å være av begrenset interesse for spørsmålet om offentlig innsyn. Bestemmelsene i §§ 16 og 17 vil kort bli kommentert i tilknytning til drøftelsen av reglene om enhver persons innsyn etter § 18 første ledd, se avsnitt 6.4.

4.2 Krav til rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger (§§ 8 og 9)

Personopplysningsloven stiller opp som et generelt krav at enhver som ønsker å behandle personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å gjøre dette. Det rettslige grunnlaget skal vurderes separat for sensitive personopplysninger (jf peol § 2 nr 8). Grunnlaget kan være i) lovhjemmel, ii) samtykke og iii) visse nødvendighetsgrunner som loven angir. For sensitive opplysningstyper er det etter § 9 første ledd bokstav d i tillegg til de tre nevnte grunnlagene (i - iii) angitt som rettslig grunnlag at "det utelukkende behandles opplysninger som den registrerte selv frivillig har gjort allment kjent" (dvs et slags "implisitt samtykke"). Det er vanskelig å forstå annet enn at det samme må gjelde for *ikke* sensitive opplysninger, dvs at alle kan behandle personopplysninger som de aktuelle personene frivillig har gjort alminnelig kjent.¹⁰

Kravet til rettslig grunnlag er av betydning for spørsmålet om offentlighet, fordi det må være en forutsetning for å kunne gi innsyn at forvaltningen selv kan vise til et grunnlag for egen behandling, herunder lagring og videregivelse av personopplysninger. Det er derfor av betydning å undersøke om personopplysningsloven kan tenkes å gi situasjoner der slik hjemmel mangler.

Forvaltningen behandler i stor grad personopplysninger ut i fra en eller flere lovhjemler. Hvor eksplisitte hjemlene er varierer sterkt. Enkelte lover gjelder direkte "registre", og i slike tilfelle fastsettes det i loven hvilke opplysningstyper som skal inngå i registeret og nærmere behandlingsregler. Selv om antallet "registerlover" og -forskrifter er mange, utgjør dette likevel hjemmel for en meget liten del av forvaltningens behandling av personopplysninger. En stor gruppe hjemmelslover er lover med materielle bestemmelser som gir anvisning på beslutningsgrunnlag og

¹⁰ Det er nærliggende å tolke fvl § 13 nr 1 slik at opplysninger som alle etter personopplysningsloven kan behandle ikke er underlagt taushetsplikt.

dermed hvilke (person)opplysninger som er nødvendige for å treffe enkeltvedtak mv (f.eks. skatteloven, folketrygdloven mv). Slike lover er imidlertid ofte ikke tilstrekkelig detaljerte til å inneholde en fullstendig rettslig basis for behandlingen av alle de aktuelle personopplysningene. Dette gjelder særlig i tilknytning til skjønsmessige og andre sterkt vurderingspregede avgjørelser, der det på forhånd ikke er mulig å angi hvilke opplysningstyper som kan behandles. I flere tilfelle vil forvaltningens lovhjemmel for å behandle personopplysninger derfor være ufullstendig og uklar.

De nødvendighetsalternativer¹¹ som loven stiller opp må antas å være av stor betydning som supplerende rettslig grunnlag ift lovhjemler. Fordi aktuelle lovhjemler kan være uklare og/eller ikke er dekkende, vil nødvendighetsalternativene være relevante for å finne grunnlag for den behandling av personopplysninger som faktisk skjer i forvaltningsorganer. Det er flere alternative nødvendighetsgrunner som kan passe på offentlig myndighetsutøvelse, og særlig "nødvendig for å utøve offentlig myndighet" (§ 8 bokstav e) er direkte anvendelig. Likevel er det grunn til å understreke at "nødvendig" innebærer et strengt krav, og det kan være grunn til å spørre om alle de personopplysninger som er lagret i forvaltningens arkiver har grunnlag i enten lovhjemmel eller en nødvendighetsgrunn.

Dersom lovhjemmel og nødvendighetsgrunn mangler, kan forvaltningen falle tilbake på samtykke fra den registrerte, jf § 8 første ledd og § 9 første ledd bokstav a, samt kravene til samtykke i peol § 2 nr 7. Det er selvsagt også mulig at forvaltningen behandler opplysninger som har blitt plukket opp fra media mv, og som er resultatet av at vedkommende person frivillig har gjort opplysningene kjent for allmennheten, jf § 9 første ledd bokstav d.

I forvaltningens arkiver ligger dokumenter og opplysninger fra en lang årrekke. Disse inneholder personopplysninger som for en stor del kommer inn under personopplysningsloven, men som selvsagt ikke er samlet inn med kunnskap om bestemmelsen om krav til rettslig grunnlag. Dersom slikt rettslig grunnlag mangler, er behandlingen ulovlig og uberettiget, og opplysningene skal i utgangspunktet slettes i tråd med bestemmelsen i § 27 første ledd eller § 28 første ledd, se avsnittene 5.2 og 5.3.

Det er ikke realistisk å tro at forvaltningsorganer systematisk vil gå igjennom alle personopplysninger som de tidligere har samlet inn for å vurdere om de har et tilstrekkelig rettslig grunnlag. Derimot er det trolig mer realistisk at slike spørsmål kan komme opp i tilknytning til begjæring om innsyn. Dette kan særlig tenkes å skje på to måter: For det første ved at forvaltningsorganer kan velge å avstå fra meroffentlighet dersom de er i tvil om deres egen behandling av personopplysninger er berettiget. For det andre ved at et forvaltningsorgan kan velge å slette opplysninger som de mener de ikke er berettiget til å behandle videre. Begge de nevnte alternativer kan for eksempel være motivert i å unngå erstatningsansvar etter peol § 49 første ledd.

¹¹ Med "nødvendighetsalternativer" sikter jeg her til peol § 8 bokstavene a - f og § 9 bokstavene c og e - h.

Det at et forvaltningsorgan ikke (lengre) har rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger de har lagret, kan nettopp være en viktig grunn til å ønske åpenhet om forholdet. Denne interessen rekker imidlertid neppe lenger enn til å få tilgang til beskrivelser av hvilke opplysningstyper, formål, ansvarlige personer mv det dreier seg om, jf den generelle innsynsbestemmelsen i § 18 første ledd som er omtalt i avsnitt 6.2. Som jeg kommer tilbake til, gir den generelle innsynsretten etter § 18 kun innsyn i aktuelle behandlinger av personopplysninger. I tilfelle der forvaltningsmyndigheten velger å slette enkeltopplysninger og/eller avslutte behandlingen av visse personopplysninger totalt, kan det være behov for bestemmelser som gir rett til innsyn i generelle opplysninger om *historiske* forhold. Årsaken er at innsynsretten etter peol § 18 første ledd kun gjelder personopplysninger som faktisk blir behandlet (minimum lagret), ikke slike som er slettet. En bestemmelse om plikt til å dokumentere hva som har vært behandlet av personopplysninger (men som senere er slettet) i et forvaltningsorgan, samt innsynsrett for alle i denne dokumentasjonen, vil være en løsning på noen av de spørsmål vedrørende sletting som er behandlet i avsnitt 5.3.

4.3 Regler om formålsbestemt bruk

Bestemmelsene i § 11 bokstavene b og c gjelder fastsettelse av formålene med behandling av personopplysninger, og i bokstav b fastsettes det at personopplysninger bare skal behandles til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Loven synes å forutsette at alle formål skal spesifiseres av den behandlingsansvarlige, og peol § 32 første ledd bokstav d fastsetter at formålet skal angis i den meldingen som det er plikt å sende Datatilsynet i medhold av § 31.

Personopplysningsloven § 11 bokstav b og forarbeidene til denne bestemmelsen¹² sier ingen ting om lovbestemte formål, men bestemmelsen må åpenbart fortolkes slik at personopplysninger kan benyttes til for eksempel å gi offentlig innsyn, selv om et slikt formål ikke eksplisitt er angitt av den behandlingsansvarlige og (eventuelt) innmeldt til Datatilsynet eller omfattet av en konsesjonssøknad. Resultatet må uansett anses å følge av *lex specialis* prinsippet. I forarbeidene (ot prp nr 92 (1998 - 99) s 84 - 85) fremholdes samme resultat, men med en ikke helt treffende argumentasjon: Det heter her at det å gi innsyn i personopplysninger i medhold av offentlighetsloven "må anses som en integrert del av forvaltningens virksomhet, og er derfor ikke uforenelig med hovedformålet med å innhente opplysningene - f.eks. for å avgjøre enkeltsaker." (s 84). Her argumenteres det ift bestemmelsen om *endret* formål i § 11 bokstav c (og uttrykket "ikke ... uforenelig med"), noe enhver behandlingsansvarlig kan gjøre, forutsatt at det nye/endrede formålet meldes til datatilsynet i tråd med peol § 31 tredje ledd. Mitt poeng er at lovbestemte formål som for eksempel å gi innsyn i tråd med offentlighetsloven, alltid må ses som et av de *opprinnelige* formålene med enhver behandling i offentlig forvaltning. Dette bør etter min mening gå klar fram av loven selv, og bør ikke være avhengig av kunnskap om uttalelser i forarbeidene.

¹² Ot prp nr 92 (1998 - 99) s 113-14 og NOU 1997: 19 s 137-38.

4.4 Krav til sikring av informasjonskvalitet

Peol § 11 bokstavene d og e stiller generelle krav til personopplysningers kvalitet. Kvalitetskravene er formulert ut i fra formålet med behandlingen. Ut i fra det som er sagt i forrige avsnitt, innebærer dette at kvalitetskravene ved realisering av innsyn må vurderes i forhold til formålet å gi innsyn. Bl.a skal opplysningene være tilstrekkelige og relevante (bokstav d), korrekte og oppdaterte (bokstav c) i forhold til det å gi innsyn. Særlig kravet til relevans og tilstrekkelighet kan være av interesse ved realisering av innsyn, jf offl § 2 annet ledd og kravet til angivelse av saker med tilhørende dokumenter.

Relevanskravet innebærer at den behandlingsansvarlige kun skal levere ut de personopplysningene som er relevante ift innsynsbegjæringen, noe som kan tenkes å foranledige en begrensning av innsynet. Samtidig innebærer kravet til tilstrekkelighet at alle relevante opplysninger må utleveres i den grad det er nødvendig for å gi et riktig bilde av det spørsmål begjæringen gjelder. Kravet til korrekthet og oppdaterthet innebærer også en plikt for forvaltningsorganer som utleverer personopplysninger til å vurdere disse aspektene.

De nevnte kvalitetskravene følger av lovteksten, men det må understrekes at det neppe har vært stor oppmerksomhet om effekter ift praktisering av offentlighetsloven. Forvaltningsorganet har en plikt til å vurdere innholdet av saksdokumenter for å kontrollere at de ikke inneholder taushetsbelagt eller begrenset informasjon. Personopplysningsloven innebærer at de i tillegg skal vurdere de nevnte kvalitetsaspekter ved personinformasjon som blir utlevert. Det er etter min mening nærliggende å eksplisitt regulere i offentlighetsloven selv om og på hvilken måte slik kvalitetskontroll skal utføres. Etter min mening er det uheldig dersom en må basere seg på en vanskelig tilgjengelig fortolkning av personopplysningsloven sammenholdt med offentlighetslovens bestemmelser.

4.5 Krav til sikring og internkontroll for å vareta konfidensialitet

Personopplysningsloven har bestemmelser om sikring av personopplysninger (§ 13) og internkontroll (§ 14) der begge bestemmelser langt på vei er bygget opp over samme lesst, og som jeg her derfor behandler i sammenheng. I forhold til praktiseringen av offentlighetsloven, er det i peol § 13 primært sikring av konfidensialitet og tilgjengelighet som er av interesse. Loven innebærer at det både stilles krav til å hindre at personopplysninger ikke blir tilgjengelig for andre enn de som har krav på tilgang ("konfidensialitet"), og at alle de som har krav på tilgang faktisk får tilgang ("tilgjengelighet").

Bestemmelsen om internkontroll innebærer en plikt for den behandlingsansvarlige til å gjennomgå loven, forskriftene, samt eventuelle konsesjonsvedtak og andre enkeltvedtak som gjelder den aktuelle behandlingen av personopplysninger. Som ledd i en slik gjennomgang skal det vurderes om det er behov for tiltak for å sikre etterlevelse av lov, forskrift mv. Nødvendige tiltak skal iverksettes. Denne

bestemmelsen berører for så vidt alle de aspekter ved personopplysningsloven som er relevant for spørsmålet om praktisering av offentlighetsloven. Det innebærer for eksempel at den behandlingsansvarlige skal vurdere om det er behov for tiltak som sikrer forsvarlig rutiner for sletting av personopplysninger, om det er behov for tiltak som sikrer opplysningenes kvalitet mv.

Interkontrollbestemmelsen innebærer også at den behandlingsansvarlige skal vurdere om det er behov for tiltak for å sikre innsyn og åpenhet etter personopplysningsloven (jf særlig §§ 18 - 23). Plikten til å vurdere omfatter indirekte også innsynet etter offentlighetsloven, jf veiledningsplikten vedrørende lovbestemt innsyn etter peol § 6 annet ledd. Igjen må det imidlertid understrekes at en slik virkning av personopplysningsloven ikke ligger i dagen, og derfor neppe i praksis vil være omfattet av særlig mange interkontrollrutiner.

Sikrings- og internkontrolltiltakene skal bl.a dokumenteres. I den grad det blir ansett å være behov for tiltak som vedrører praktisering av innsyn etter offentlighetsloven, skal det altså finnes beskrivelser av hvilke rutiner mv som skal følges. Slik dokumentasjon vil primært være tilgjengelig for alle de som arbeider med opplysningene, for Datatilsynet og Personvernemnda (§§ 13 annet ledd og 14 annet ledd). Personer som det er registrert opplysninger om har langt på vei krav på å få svar på spørsmål vedrørende ivaretagelse av sikkerhet, men har ikke en direkte innsynsrett i sikkerhetsdokumentasjonen (jf § 18 annet ledd). Det framgår ikke av loven at det er tilsvarende rettigheter knyttet til informasjon om internkontroll. Så vidt jeg vet er dette ikke resultat av en konkret vurdering, men antagelig kun resultatet av en uteglemmelse. Internkontrolldokumentasjonen bør etter min mening kunne være gjenstand for allment innsyn, og i det minste være gjenstand for innsyn fra registrerte personer. Uansett må det kunne gis rett til å få kunnskap om internkontrollen på linje med det som gjelder for sikkerhetstiltakene, se avsnitt 6.2.

5 Bestemmelser om sletting mv av personopplysninger

5.1 *Generelt*

Personopplysningsloven §§ 27 og 28 inneholder bestemmelser som kan tenkes å få stor betydning for hvilke personopplysninger som er tilgjengelig for offentlig innsyn. § 27 gjelder bl.a sletting, sperring, retting og supplering av enkeltopplysninger, og i særlige tilfelle også sletting av hele dokumenter. Denne bestemmelsen får anvendelse på personopplysninger som behandles i tråd med formålet, dvs der grunnkravene i § 8 (evt. § 9) vedrørende rettslig grunnlag, og §11 første ledd bokstavene b og c vedrørende formål, er tilfredsstillet. Forutsatt at grunnkravene til behandlingen er oppfylte, kan behandlingen av personopplysninger i slike tilfelle fortsette etter at nødvendige korreksjoner av enkeltopplysninger er gjennomført.

Peol § 28 gjelder sletting av personopplysninger når formålet med behandlingen ikke lenger tilsier lagring. Her er det i utgangspunktet tale om sletting av større mengder personopplysninger, for eksempel alle opplysninger vedrørende bestemte personer eller persongrupper, eventuelt sletting av alle personopplysninger som har inngått i en behandling. Begge bestemmelser har stor betydning for hvilke opplysninger som vil bli tilgjengelig for offentlig innsyn, og særlig § 28 var under diskusjon i lovgivningsprosessen fordi den i visse tilfelle gjør det mulig for enkeltpersoner "å tre ut av historien".

Personopplysningsloven inneholder også bestemmelser om sletting mv av billedopptak fra fjernsynsovervåking, se kapittel VII. Av hensyn til den spesielle sammenheng med øvrige bestemmelser om slik overvåking, har jeg valgt å behandle disse slettingsspørsmålene innen denne konteksten, se avsnitt 6.3.3.

5.2 *Sletting mv av enkeltopplysninger pga feil mv*

Peol § 27 tar utgangspunkt i tre "mangelsituasjoner". Bestemmelsen regulerer tilfelle der personopplysninger er i) uriktige, ii) ufullstendige og når iii) det ikke er adgang til å behandle opplysningene. Løsningen på den sist nevnte situasjonen (iii) går ikke klart fram av lovteksten, men loven må trolig forstås slik at mangelen kan avhjelpes, men hvis dette ikke er mulig/ønskelig skal opplysningen slettes. Dersom et forvaltningsorgan for eksempel har behandlet personopplysninger uten tilstrekkelig rettslig grunnlag, vil det således formodentlig være tilstrekkelig at et slikt grunnlag etableres senere, enten ved at det innhentes samtykke fra de registrerte, eller ved at det vedtas en lovhjemmel. Dersom det tar nevneverdig tid å etablere et slikt rettslig grunnlag, er en nærliggende løsning at opplysningene sperres inntil forholdet er brakt i orden. Heller ikke en slik løsning framgår imidlertid direkte av lovteksten. Dersom det manglende rettslige grunnlaget ikke lar seg etablere innen rimelig tid, må loven trolig forstås slik at opplysningene skal slettes. Loven angir ikke hvilke prosedyrer som eventuelt skal følges, men for andre slettingstilfelle (jf nedenfor) er det bestemt at Riksarkivaren skal høres før Datatilsynet pålegger sletting av uriktige opplysninger.

Peol § 27 første ledd som omhandler tilfelle der det ikke er adgang til å behandle opplysningene (pga mangelfulle rettslig grunnlag mv), forutsetter imidlertid at korrigerende av forholdet skal skje etter begjæring fra den registrerte eller etter behandlingsansvarliges eget tiltak. Dette leddet nevner imidlertid "rette de mangelfulle opplysningene" som eneste tiltak, noe som kan passe dårlig når behandlingen av personopplysningene er uberettiget og det er tale om å *slette* opplysningene. Det er derfor noe uklart om sletting i slike tilfelle kan skje uten at Datatilsynet og eventuelt Riksarkivaren tas med på råd. Det er etter min mening uheldig at loven ikke er langt klarere på dette punktet.

Et spesialtilfelle med potensielt stor betydning, er når behandling av personopplysninger skjer på basis av samtykke, uten at annet rettslig grunnlag eksisterer. Samtykkebestemmelsen i § 2 nr 7 forutsetter at samtykket når som helst kan trekkes tilbake. Dette sies klart i forarbeidene (Ot prp nr 92 (1998 - 99) s 104), og det presiseres at "I så fall kan behandlingen som bygger på samtykket ikke lenger foretas.". Dersom samtykket trekkes tilbake (og det ikke finnes alternative hjemmelsgrunnlag), innebærer det at § 27 første ledd kommer til anvendelse fordi det da ikke er adgang til å behandle personopplysningene. I spesielle tilfelle kan en person hindre offentlig innsyn i opplysninger om ham ved å trekke tilbake samtykket som er gitt til vedkommende forvaltningsorgan. Så lenge det er tydelig, kan dette gjøres uten at spesielle formkrav følges. Et forvaltningsorgan som utleverer personopplysninger etter at et nødvendig samtykke er trukket tilbake, kan bli erstatningspliktig etter § 49.

De to andre situasjonene som blir beskrevet i § 27 første ledd er tilfelle der personopplysningene er uriktige eller ufullstendige. Også på disse punktene er loven uklar. I første ledd sies det at "de mangelfulle opplysningene" skal rettes, uten at det angis på hvilken måte dette skal skje. I annet ledd har loven særlige regler for "personopplysninger som kan ha betydning for dokumentasjon", og for slike opplysninger fastsettes det at feilen eller ufullstendigheten skal markeres tydelig og suppleres. Dersom en sammenholder første og annet ledd kan en antitetisk tolkning tilsi at markering og supplerings ikke må skje når opplysningene ikke kan ha betydning som dokumentasjon. I så fall kan retting og supplerings skje uten at endringen markeres eller på annen måte gjøres sporbar.

I offentlig sektor vil det av prinsippet om forsvarlig saksutredning kunne utledes nærmere krav til hvorledes slik retting og supplerings kan skje, jf fvl § 17. For tilfelle der retting/supplerings klart har betydning som dokumentasjon, begrunner dette prinsippet samme løsning som § 27 annet ledd fastsetter. Det er imidlertid uklart hvorledes vilkåret "betydning som dokumentasjon" skal forstås, fordi det på forhånd kan være vanskelig å ta stilling til hva som skal/bør dokumenteres. Feil og misligheter ved offentlig myndighetsutøvelse kan for eksempel bli avdekket lenge etter at saksbehandlingen er avsluttet. Så lenge saksbehandlingen pågår vil en da ikke se behovet for dokumentasjon (eller ikke vedgå behovet), og derfor rette eller supplere uten å gjøre endringene sporbare. Etter peol § 27 annet ledd gjelder bare krav til

sporbarhet ved retting og supplering tilfelle der dokumentasjonsbehovet er erkjent pga en pågående eller forventet tvist der opplysningene kan ha betydning.

Etter min mening er personopplysningslovens bestemmelser om retting og supplering av personopplysninger "som kan ha betydning som dokumentasjon" uklar og ufullstendig. Ved tolkningen av peol § 27 annet ledd innenfor rammene av offentlig sektor, bør derfor arkivlovens § 9 bokstav d trekkes aktivt inn. Denne bestemmelsen sier således at arkivmateriale ikke må "rettast på ein slik måte at tidlegare urette eller ufullstendige opplysningar vert sletta, dersom desse har hatt noko å seia for saksførebuinga, vedtak eller anna som etter føremålet med denne lova bør kunna dokumenterast." Den siste delen av arkivlovens formålsbestemmelse (§ 1) gjelder hensynet til å "tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida". Dersom det skjer retting eller supplering etter peol § 27 annet ledd, bør alle slike opplysninger som er beskrevet i arkivloven § 9 bokstav d mao tydelig markeres og suppleres med korrekte opplysninger. Et slikt resultat følger imidlertid ikke klart av dagens lovgivning, og bør eventuelt klart komme til uttrykk, for eksempel i peol § 27 annet ledd.

Selv om personopplysninger kan ha betydning som dokumentasjon kan Datatilsynet i særlige tilfelle treffe vedtak om at opplysningene blir slettet eller sperret, se § 27 tredje ledd. Hvis bestemmelsene i eller i medhold av arkivloven tillater kassasjon (arkivloven § 9 bokstav c), kan Datatilsynets vedtak skje uten at Riksarkivaren høres. I motsatt fall skal spørsmålet om sletting forelegges Riksarkivaren til uttalelse.¹³ Det er imidlertid Datatilsynet som treffer endelig vedtak i saken, og tilsynet er i den situasjonen ikke bundet av bestemmelsene i arkivloven § 9.

I tilfelle der det ikke er mulig å rette og supplere opplysninger i samband med sletting, med den følge at dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde, gir § 27 fjerde ledd hjemmel til å slette hele dokumentet. Det sies ikke klart i loven, men den må trolig forstås slik at det er Datatilsynet som er gitt denne kompetansen. Bestemmelsen må formodentlig også forstås slik at de samme prosedyrer skal følges i slike tilfelle som ved sletting etter § 27 tredje ledd, dvs at Riksarkivaren skal høres før Datatilsynet treffer sitt vedtak. Det er uheldig at denne prosedyren ikke klart framgår av bestemmelsen.

Sletting av hele dokumenter i medhold av peol § 27 fjerde ledd, reiser flere spørsmål som jeg kort skal kommentere nærmere. For det første er det et problem at loven anvender begrepet dokument, fordi det kan være uklar hvilken informasjonsenhet det siktes til. Personopplysningsloven har ingen definisjon av "dokument". Det mest nærliggende er derfor å anvende dokumentbegrepet i arkivloven, dvs "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring", se § 2 bokstav a, jf offl § 3 første ledd. "Informasjonsmengder" kan imidlertid være avgrenset på flere ulike måter. Et

¹³ Sletting kan også skje i private arkiv, selv om disse er ansett å være spesielt verneverdige, se arkivloven § 18.

eksempel på en liten informasjonsmengde, er opplysningstype. En forvaltningsetat har for eksempel et system med et merknadsfelt som saksbehandlere har anvendt til å notere opplysninger om kontakten med parter mv. Her står det for eksempel innføresler som: "Stortingsrepresentanten tok telefonisk kontakt og argumenterte til fordel for xx." og andre beskrivelser av hvorledes denne personen har opptrådt. Dersom vedkommende flere år etter hendelsene benekter slik kontakt, og den ikke kan dokumenteres, vil den situasjon som § 27 fjerde ledd beskriver kunne oppstå, dvs det blir umulig å fastslå hva som er korrekte/fullstendige opplysninger. Spørsmålet er da hva det i en slik situasjon er tillatt å slette? I nevnte tilfelle er det nærliggende å se merknadsfeltet som et "dokument", slik at alle merknader kan slettes, men saken for øvrig beholdes. Dersom merknadene er integrert i et tradisjonelt tekstdokument eller lignende, blir spørsmålet om hele dette dokumentet skal slettes? Fordi slike dokumenter skrives uten at innholdet er sortert etter opplysningstyper, kan en slik sletting innebære at langt mer blir slettet enn i først nevnte tilfellet der det eksisterte et eget merknadsfelt.

Det er et poeng at bestemmelsen i § 27 fjerde ledd, lettest får konsekvenser for opplysninger som ligger noe tilbake i tid, og som det derfor kan være vanskelig å dokumentere riktigheten/fullstendigheten av. Problemet forsterkes av slettingsbestemmelsen i peol § 28, fordi denne medfører at opplysninger som potensielt kan anvendes for å bringe et omstridt saksforhold på det rene (ved hjelp av logg-opplysninger mv) rutinemessig kan bli slettet fordi formålet med behandlingen av loggopplysninger mv ikke lenger tilsier lagring. Se om dette i neste avsnitt.

Som nevnt bestemmer § 27 første ledd at korrigerende tiltak skal skje av behandlingsansvarliges eget tiltak, eventuelt etter begjæring fra den registrerte. Den behandlingsansvarlige har dessuten en selvstendig plikt til å sørge for at "feilen" ikke får betydning for den registrerte. "Feilen" må forstås som alle de tre typer mangler som er nevnt i første ledd, dvs uriktighet, ufullstendighet og uberettiget behandling av personopplysninger. Plikten til å hindre at feil får betydning, innebærer bl.a en aktivitetsplikt for offentlige forvaltningsorganer som blir klar over at de har utlevert personopplysninger i medhold av offentlighetsloven som lider av mangler. Manglende oppfølging vil kunne medføre erstatningsplikt i medhold av peol § 49 første ledd.

5.3 Sletting av opplysninger når formålet ikke begrunner lagring

Personopplysningsloven § 28 gjelder tilfelle der formålet for behandlingen av personopplysninger ikke lenger begrunner videre lagring. I forhold til formål som behandlingsansvarlige selv fastsetter og lovbestemte formål som referer til en tidsbegrenset aktivitet, er det stort sett greit å avgjøre om dette grunnvilkåret er oppfylt eller ikke. I forhold til lovbestemte, ikke tidsbegrensede formål, som for eksempel å gi innsyn etter offentlighetsloven, er vilkåret imidlertid høyst problematisk. Forarbeidene drøfter ikke slike tilfelle, men nøyer seg med å kommentere ulike krav til tidsbegrenset oppbevaring i regnskapslov, for pasientjournaler mv. Formålet "gi innsyn etter offentlighetsloven" (offl § 2) går imidlertid ikke ut på dato og etterlater

oss derfor med et interessant tolkningsproblem. En mulig forståelse av bestemmelsen i peol § 28 første ledd er at personopplysninger som kan være gjenstand for innsyn etter offentlighetsloven (dessuten innsyn etter forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18) ikke kan slettes fordi innsynsformålet ikke er tidsbegrenset! I så fall skal alle taushetsbelagte opplysninger (jf offl § 5a) slettes når de øvrige formålene med behandlingen ikke lenger begrunner lagring, mens andre personopplysninger som det kan gis innsyn i (jf offl § 6) ikke kan slettes pga av innsynsformålet. Dette er imidlertid en radikalt annen løsning enn den peol § 28 første ledd direkte uttrykker, og det er åpenbart utilfredsstillende at løsningen på et så sentralt spørsmål skal følge av en ordlydfortolkning.

En enda mer radikal forståelse av lovteksten kan gå ut på at ingen personopplysninger i offentlig forvaltning skal slettes etter peol § 28 fordi alle slike opplysninger i teorien kan være gjenstand for offentlig innsyn. Begrunnelsen er at også taushetsbelagte opplysninger kan være gjenstand for innsyn på basis av samtykke fra den eller de som er beskyttet, se offl § 10, jf f.eks. fvl § 13 a nr 1. Sletting av taushetsbelagt personinformasjon når formålet for behandlingen av personopplysningene ikke lenger begrunner lagring, vil jo frata innsynsberettigede personer muligheten til å kreve at forvaltningsorganet legger spørsmålet om samtykke fram for personer som er beskyttet av taushetsplikten.

Peol § 28 annet ledd inneholder en unntaksbestemmelse som fastsetter at personopplysninger som i utgangspunktet skal slettes etter første ledd, likevel kan lagres videre dersom historiske, statistiske eller vitenskapelige formål tilsier dette, og samfunnets interesse i å tilgodese slike formål klart overstiger interessen i personvern.¹⁴ Hvis vi bygger på at konklusjonen straks ovenfor er riktig, innebærer det at også taushetsbelagte personopplysninger kan lagres selv om det opprinnelige formålet er falt bort og det ikke eksisterer noe innsynsformål. Forutsetningen er imidlertid at en kan begrunne nye, sterke formål som er knyttet til statistikk, historie eller vitenskap.¹⁵

Peol § 28 tredje ledd inneholder et unntak fra unntaket i annet ledd, som innebærer at enkeltpersoner likevel kan kreve sperring eller sletting dersom eksistensen av opplysningene er sterkt belastende for vedkommende. Dette vil imidlertid alltid være taushetspliktbelagte opplysninger som det ikke er innsynsrett i etter offentlighetslovens bestemmelser, og jeg kommer derfor ikke nærmere inn på de kompliserte vilkårene for at dette unntaket fra unntaket kan komme til anvendelse. Også peol § 28 siste ledd har for øvrig en bestemmelse om sletting av hele dokumentet når gjenværende opplysninger etter sletting, sperring mv gir et åpenbart misvisende bilde, jf ovenfor avsnitt 5.2.

¹⁴ Innholdet av bestemmelsen er her uttrykt ved hjelp av noe andre ord enn lovteksten, men innholdet skulle likevel komme riktig til uttrykk.

¹⁵ At historiske formål er nevnt for seg, må formodentlig innebære at historiske formål kan aksepteres selv om det ikke er knyttet til vitenskap eller statistikk, og i stedet for eksempel er knyttet til slektsgransking på hobbybasis mv.

5.4 Kompetanse til å avgjøre klager på avgjørelser om sletting mv

For avgjørelser som Datatilsynet treffer i medhold av peol §§ 27 og 28 er det i § 42 siste ledd, siste setning etablert en klageordning som avviker fra den ordinære ordningen. Ordinært behandler Personvernemnda klager over Datatilsynets avgjørelser uten at det er anledning til videre forvaltningsklage, se § 42 siste ledd, første setning. Saker etter §§ 27 og 28 kan imidlertid bringes inn for Kongen "dersom avgjørelsen gjelder personopplysninger som behandles for historiske formål". Bestemmelsen kom til under komitébehandlingen, se Innst O nr 51 (1999 -2000) s 14.

Komitéens tilføyelse reiser i alle fall to problemer. For det første er det uklart hva som menes med "personopplysninger som behandles for historiske formål". Med formuleringen siktes det neppe bare til behandlinger som har historiske formål som et opprinnelig formål, men også formål som noen, for eksempel Riksarkivaren, senere framhever som historisk betydningsfullt. Dette underbygges av formuleringen i Komitéens innstilling der det heter: "Komiteen foreslår for øvrig særlige klageregler når det gjelder spørsmål om retting eller sletting av opplysninger *som har historisk verdi.*" (min kursiv) Det synes derfor som om framføring av argumentet "historisk verdi" kan være nok til at de særlige klagereglene skal komme til anvendelse.

Det andre spørsmålet gjelder om de særlige klagereglene er i tråd med personverndirektivet. Artikkel 28 nr 1 annet avsnitt i direktivet sier at "Disse myndighetene [tilsynsmyndighetene] skal i full uavhengighet utføre de oppgaver de er pålagt." Spørsmålet er om avgjørelse av slettingsspørsmålene kan sies å skje i "full uavhengighet" dersom det er Kongen som har endelig avgjørelsesmyndighet i slike saker? Jeg nøyer meg med å minne om at Skaugeutvalget, med departementets tilslutning, valgte å foreslå etablering av Personvernemnda nettopp fordi det ikke lenger skulle være et organ som tilhørte regjeringsapparatet som skulle ha myndighet i klagesaker.¹⁶ Begrunnelsen var nevnte direktivbestemmelse. Så vel Skaugeutvalgets som departementets argumentasjon tilsier derfor at den særlige klageordningen ikke er i samsvar med personverndirektivet.

5.5 Avsluttende bemerkninger vedrørende §§ 27, 28 og 42 siste ledd, siste setning

Personopplysningslovens bestemmelser om sletting, retting og supplering av personopplysninger har direkte innvirkning på hvilket materiale offentlige forvaltningsorganer kan gi offentlig innsyn i. Bestemmelsene etterlater meget tvil og må generelt sies å være ufullstendige og uklare. Kongen kan gi utfyllende bestemmelser etter § 27 (se siste ledd), men tilsvarende forskriftshjemmel mangler i § 28. Etter min mening kan det være grunn til å revidere begge bestemmelser og i tillegg gi detaljerte forskriftsbestemmelser. I så fall bør en bl.a særlig ha praktiseringen av offentlighetsloven og andre lovbestemte innsynsrettigheter for øye.

¹⁶ Se Ot prp nr 92 s 91 avsnitt 13.3.5.2.

6 Innsyn i personopplysninger mv etter opplysningsloven

6.1 Generelt

Som tidligere framhevet er interessen i innsyn og kunnskap sentral i personvern-teorien, og interessen er også ivaretatt i personopplysningsloven og andre lover. Dette er gjort i form av bestemmelser om innsyn for enhver og for den registrerte, samt ved bestemmelser om informasjon (varsling) og begrunnelse. Her vil jeg nøye meg med å gjennomgå bestemmelser som ligner, og kan sies å supplere eller korrespondere med, innsynsreglene i offentlighetsloven. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at langt flere bestemmelser i personopplysningsloven gir rett til ulike former for informasjon.¹⁷

6.2 Innsyn for enhver i beskrivelser av hvordan behandling av personopplysninger skjer mv

Peol § 18 første ledd gir enhver som ber om det rett til kunnskap om visse opplysningstyper som er angitt i loven. Følgende punkter angir (i forkortet form) hva alle har rett til å få vite om:

- Hva slags behandlinger av personopplysninger som foretas hos den behandlingsansvarlige.
- Navn og adresse på den behandlingsansvarlige og dennes eventuelle representant.
- Hvem som har det daglige ansvaret for å oppfylle den behandlingsansvarliges plikter.
- Formålet med behandlingen.
- Beskrivelser av hvilke typer personopplysninger som behandles.
- Hvor opplysningene er hentet fra.
- Om personopplysningene vil bli utlevert, og eventuelt hvem som er mottaker.

Bestemmelsen formulerer retten som en rett til "å få vite". Det er altså ikke tale om noe dokumentinnsyn i vanlig forstand, fordi rettigheten ikke automatisk gir krav på tilgang til et skriftlig materiale. Den som krever informasjon etter bestemmelsene i kap V (der § 18 står), kan imidlertid *kreve* at denne gis skriftlig, se peol § 24. I forarbeidene og i litteraturen omtales § 18 første ledd som en *innsynsrett*. Dette har trolig også sammenheng med at de opplysningene alle har krav på å få kjennskap til, vil framgå av de meldinger som skal sendes Datatilsynet etter § 31, eventuelt av konsesjonssøknader eller -vedtak, jf § 33 flg. Det vil således som oftest foreligge et dokument der de aktuelle opplysningene framgår, noe som gjør det praktisk å gjennomføre retten etter § 18 første ledd ved å gi tilgang til skriftlig materiale.

¹⁷ I tillegg til de bestemmelser som vil bli drøftet her, hjemler peol §§ 18 annet - fjerde ledd, 19 - 22, 40 og 42 annet ledd nr 6 ulike rett til/krav på informasjon.

Enkelte behandlinger av personopplysninger er unntatt fra melde- og konsesjonsplikt i medhold av forskriftenes kapittel 7 og lovens § 33 fjerde ledd. Sist nevnte unntak gjelder konsesjonsplikt for organ for stat eller kommune når behandlingen er hjemlet i lov. I de tilfelle der det verken foreligger konsesjon- eller meldeplikt, er det grunn til å anta at de opplysningstyper som alle har rett til kunnskap om ikke er beskrevet i ett lett tilgjengelig dokument. Selv om alle kan kreve skriftlig svar, kan det derfor være grunn til å vurdere om ikke § 18 bør endres slik at bestemmelsen formuleres som 1) en plikt til å utarbeide et dokument der nevnte opplysninger framgår og 2) en rett til dokumentinnsyn for enhver i dokumenter under 1).

Retten til å få vite etter peol § 18 første ledd, må sies å utfylle offentlighetslovens bestemmelser på viktige måter. Offentlighetsloven forutsetter at det finnes dokumenter, og dokumentene kan gjelde mange aspekter ved forvaltningens virksomhet. Personopplysningslovens bestemmelser er knyttet til "behandling av personopplysninger", noe som innebærer at innsynsretten i stor grad vil gjelde a) systemer og rutiner knyttet til forvaltningens vedtaksvirksomhet og b) systemer og rutiner for forvaltningens utveksling av informasjon, internt og eksternt. Således vil personopplysningslovens innsynsbestemmelse gå forholdsvis direkte på sentrale elementer i myndighetsutøvelsen, noe som ofte er et interessant og viktig område for pressens og andres kontroll med forvaltningen.

På grunn av de nære sammenhengene mellom anvendelse av peol § 18 første ledd på området for offentlig forvaltning og offentlighetslovens bestemmelser, kan det sies å være uheldig at innsynsbestemmelser som utfyller hverandre eksisterer i hver sine lover uten noen referanse til hverandre. En mulighet er å tydeliggjøre/styrke rettighetene etter peol § 18 første ledd på forvaltningens område, ved å ta inn en ny bestemmelse i offentlighetsloven der denne rettigheten er styrket og uttrykt som en rett til dokumentinnsyn, jf forslaget i avsnitt 9.2.

6.3 Utlevering av og innsyn i bildeopptak fra fjernsynsovervåking mv

6.3.1 Generelt

Personopplysningsloven har særlige regler for "fjernsynsovervåking" i kapittel VII, herunder særlige regler om utlevering av bildeopptak fra slik overvåking. I det følgende skal jeg først gjennomgå vilkårene for at de særlige reglene om fjernsynsovervåking skal komme til anvendelse, deretter vil jeg kort gjennomgå bestemmelsene om sletting, utlevering og innsyn av/i slike bildeopptak. Jeg forutsetter at fjernsynsopptak av personer som et forvaltningsorgan foretar eller som skjer etter oppdrag fra et organ, vil kunne være et "saksdokument" i offentlighetslovens forstand. Av plasshensyn drøfter jeg likevel ikke de nærmere vilkårene for dette nærmere.

For at reglene i personopplysningsloven kapittel VII skal komme til anvendelse, må formålet med behandling av personbilder må være personovervåking. I alle fall må

det være påregnelig at bildematerialet vil omfatte gjenkjennelige fysiske personer som vil kunne ha verdi for den som overvåker. Overvåkning av et kontorlokale vil kunne være rettet inn mot mange trusler (for eksempel brann, lekkasjer mv), herunder trusler som forårsakes av personer. Det er ikke et vilkår for å komme inn under bestemmelsene i kapittel VII at det *kun* foregår personovervåkning. Likevel må det være nærliggende og påregnelig at opptaket vil omfatte fysiske personer.

For at det skal være "fjernsynsovervåking" må det skje en bildebehandling som er vedvarende eller regelmessig gjentatt, se peol § 36. "Regelmessig gjentatt" omfatter også tilfelle der det er et datamaskinprogram som styrer utførelsen av overvåkingen i intervaller som er nedfelt i systemet. I tillegg kreves at slik vedvarende eller regelmessig gjentatt bildebehandling skjer ved hjelp av utstyr som enten er fjernstyrt eller som er automatisk virkende.

"Fjernsyn" forutsetter ikke at bildematerialet framkommer ved bruk av kringkasting eller noe spesielt apparat. Således vil *ethvert* hjelpemiddel for å fremstille bilder være omfattet av det som regnes til "fjernsynsovervåking", det vil si fjernsynskameraer, videokameraer, fotografiapparater mv.¹⁸

6.3.2 Nærmere om virkeområdet for de særlige reglene om fjernsynsovervåking

Bestemmelsen i § 37 om virkeområde inneholder flere elementer. For det første sies det at særreglene om fjernsynsovervåking i loven (§§ 38 - 41) gjelder "for all fjernsynsovervåking". Det siktes her til at loven gjelder uavhengig av hvilken teknologi som anvendes, dvs uavhengig av om denne kan klassifiseres som elektronisk (digital) eller analogisk.

I § 37 første ledd bestemmes det videre at reglene om rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger (§§ 8 og 9), kravene til formålsangivelse og opplysningskvalitet (§ 11) og bestemmelsene om meldeplikt (§§ 31 og 32), skal gjelde all fjernsynsovervåking. En viktig effekt av dette er at også fjernsynsovervåking der det kun skjer analoge opptak (VHS), enten må være basert på samtykke, lovhjemmel eller "nødvendighet". I mange slike tilfelle er samtykke lite aktuelt, og lovhjemmel for overvåking vil bare eksistere i særlige situasjoner. I praksis vil derfor nødvendighetskriteriene i § 8 bokstavene a – f (og lignende i § 9) være viktige grunnlag for slik overvåking.

Lovgiver har ikke ønsket å beholde så strenge krav som ellers til det rettslige grunnlaget for å drive fjernsynsovervåking når formål med overvåkingen er å avdekke kriminell adferd, jf § 2 nr 8 bokstav b. § 37 første ledd bestemmer derfor at kravene til særskilt grunnlag for å behandle sensitive opplysninger ikke skal gjelde. De alminnelige kravene etter § 8 må likevel være tilfredsstillt.

¹⁸ I utgangspunktet kreves det heller ikke at det skjer opptak; det er nok at bildet overføres og "sendes rundt hjørnet".

Dersom fjernsynsovervåkingen innebærer lagring av bildemateriale, gjelder hele loven. Dette gjelder uavhengig av om behandlingen av bildematerialet er elektronisk og for øvrig kommer inn under virkeområdet etter § 3. Forutsetningen er imidlertid at opplysninger om bestemte personer kan gjenfinnes på bildene, se § 37 annet ledd.¹⁹

6.3.3 Bestemmelser i personopplysningsloven om sletting av billedopptak

Slettingsbestemmelsene for billedopptak er forskjellige avhengig av om det dreier seg om opptak fra fjernsynsovervåking eller ikke. Bestemmelsene innebærer at det forholdsvis stor forskjell på hvilket billedmateriale som over hode kan være tilgjengelig for innsyn etter offentlighetsloven.

For opptak fra fjernsynsovervåking er det i personopplysningsforskriften fastsatt at billedopptak skal slettes når formålet ikke lenger begrunner lagring, og senest 7 dager etter opptak. Det gjelder lenger frist bl.a dersom en forventer at opptakene vil bli utlevert til politiet i tilknytning til etterforskning (30 dager).²⁰

For *andre* billedopptak kommer personopplysningslovens alminnelige bestemmelser om sletting til anvendelse, se omtalen av § 28. På samme måte gjelder de generelle unntaks- og klagebestemmelsene i § 28 og § 42 i.f. for slikt bildemateriale som ikke stammer fra fjernsynsovervåking. For materiale fra fjernsynsovervåking gjelder helt andre unntak og saksbehandlingsregler. Det er for eksempel ikke slik at spørsmål om sletting av bildemateriale kan klages inn for Kongen slik tilfellet er etter hovedregelen i peol § 28. Så vidt jeg kan se, er disse forskjellene ikke nærmere kommentert eller begrunnet i forarbeidene.

6.3.4 Bestemmelser i personopplysningsloven og forskrifter om utlevering av og innsyn i personbilde

Også adgangen til å utlevere billedopptak fra fjernsynsovervåking er særlig regulert i personopplysningsloven. Utlevering av og innsyn i *annet* bildemateriale er ikke spesielt regulert i loven eller drøftet i lovforarbeidene.²¹

Hovedregelen i personopplysningsloven om utlevering av billedopptak gjort ved fjernsynsovervåking, er at slik utlevering bare kan skje til den behandlingsansvarlige. Dersom forvaltningen ikke utfører fjernsynsovervåkingen selv, betyr dette at det vaktsselskapet e.l. som forvaltningsorganet benytter, bare kan utlevere opptaket til

¹⁹ For slik fjernsynsovervåking som kommer inn under lovens virkeområde i hht § 37 annet ledd, er det gjort unntak fra konsesjonsplikten i § 33. Det kreves således ikke konsesjon for å drive fjernsynsovervåking (selv om det skjer opptak), så sant overvåkingen har til formål å avdekke kriminell adferd, jf § 2 nr 8 bokstav b.

²⁰ Bestemmelsene om sletting av billedopptak fra fjernsynsovervåking finnes i personopplysningsforskriften § 8-4.

²¹ Imidlertid gjelder peol § 6 første ledd og departementets forsikring om at personopplysningslovens bestemmelser ikke reduserer annen lovbestemt innsynsrett også slikt materiale.

forvaltningsorganet (oppdragsgiver som er behandlingsansvarlig), se peol § 39, jf den tidligere personregisterloven § 37b første ledd. Politiet er gitt en spesiell hjemmel for utlevering av opptak i tilknytning til etterforskning av straffbare handlinger. Utlevering til andre kan kun skje dersom den enkelte samtykker (jf samtykkekravene i peol § 2 nr 7), eller når utleveringsadgangen følger av lov.

Kravet om hjemmel i lov for å kunne utlevere billedopptak fra fjernsynsovervåking i tilfelle der samtykke ikke foreligger, reiser spørsmålet om den alminnelige innsynsretten i offl § 2 annet ledd er tilstrekkelig hjemmel. Spørsmålet om innsynsrett i dokumenter som er resultatet av personovervåking ble behandlet i tilknytning til endringen av offentlighetsloven i november 2000.²² Som en konsekvens av at offentlighetslovens dokumentbegrep ble endret til også å omfatte levende bilde (video, film), ble offl § 6 nr 9 vedtatt for å gi adgang for forvaltningen til å begrense innsyn i "opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking". Vedtakelsen av dette unntaket innebærer at lovgiver selv har ansett hjemmelen i offl § 2 annet ledd for å være tilstrekkelig i forhold til kravet om lovhjemmel i peol § 39. Jeg legger derfor denne forståelsen til grunn, men peker samtidig på at det kan være grunn til å ta inn en eksplisitt hjemmel i peol § 39 om at bildeopplysninger kan utleveres med hjemmel i offentlighetsloven når opptaket ikke inneholder/rører taushetsbelagte opplysninger, jf offl § 5a. Jeg kommer nærmere tilbake til offl § 6 nr 9 i avsnitt 7.4.

Spørsmål om innsynsrett for de personer som er avbildet i opptak fra fjernsynsovervåking er regulert i personopplysningsforskriften § 8-5. Kort sagt gjelder de vanlige innsynsbestemmelsene i peol § 18 for billedopptak som har skjedd på en måte som gjør det mulig å finne igjen opplysninger om den enkelte person. I andre tilfelle er det individuelle innsynet meget mer begrenset, mens innsynet for enhver i de faste opplysningene som peol § 18 annet ledd foreskriver, gjelder fullt ut også for slike tilfelle der det ikke er lagt til rette for gjenfinning. For repetisjon av innsynsbestemmelsene i § 18 viser jeg til avsnittene 6.2.

6.4 Rett til informasjon ved videregivelse av personopplysninger

Når personopplysninger samles inn fra andre enn den registrerte selv, følger det av peol § 20 at den behandlingsansvarlige (forvaltningsorganet) som samler inn opplysningene, har plikt til å gi informasjon til den registrerte om utleveringen. Fra denne hovedregelen er det gjort enkelte unntak, og spørsmålet er derfor om ett av disse unntakene kommer til anvendelse i tilfelle der noen får innsyn i personopplysninger i saksdokumenter som inneholder personopplysninger.

Som jeg tidligere har forklart, gjelder ikke personopplysningsloven ift journalistiske og opinionsdannende formål (se avsnitt 3.2). I slike tilfelle vil det altså ikke være aktuelt å varsle om innsamling av personopplysninger etter peol § 20. Heller ikke for rent personlige eller private formål gjelder loven. Spørsmålet reiser seg for den

²² Se Innst O nr 21 (2000 -01).

begrensede gruppen av tilfelle der innsyn blir begjært ut i fra andre enn de formål som gjør at loven ikke gjelder. En bedrift som ønsker innsyn i offentlige saksdokumenter som ledd i sin egen saksbehandling, policyutvikling eller lignende, vil trolig komme inn under personopplysningsloven. Dersom de får utlevert saksdokumenter der det er personopplysninger, vil tilfellet komme inn under peol § 20 og det oppstår i utgangspunktet en plikt for dem til å varsle den eller de personer som det er opplysninger om i saksdokumentet.

Ett av unntakene i § 20 annet ledd er bokstav a der det heter at unntak gjelder dersom "innsamlingen eller formidlingen av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov". I forarbeidene går det fram at dette unntaket gjelder tilfelle der utleveringen av opplysninger framgår av lov på en slik måte at varsel er overflødig.²³ Som eksempel trekker forarbeidene fram ligningslovens bestemmelser om arbeidsgiveres, bankers og andres innsending av ligningsopplysninger. Dette er innsamling av opplysninger som ikke bare kan skje, men som skal skje og skjer til bestemte tider og til en bestemt adressat (skatteetaten) hvert år. Utlevering av personopplysninger i medhold av offentlighetsloven kan skje, men det er helt usikkert om utlevering faktisk vil komme til å skje. Det er heller ingen faste/bestemte mottakere av opplysningene eller bestemte tider for slik utlevering. Usikkerheten rundt den utleveringssituasjonen som offentlighetsloven skaper, gjør derfor neppe varsel etter peol § 20 overflødig.

Ut i fra de vurderingene som er lagt til grunn i forarbeidene til loven, er det nærliggende å konkludere med at unntaket i peol § 20 annet ledd bokstav a ikke kommer til anvendelse. Heller ingen av de øvrige unntakene (bokstavene b og c) vil være aktuelle annet i helt spesielle tilfelle. I de få situasjoner der personopplysningsloven kommer til anvendelse på den som ber om innsyn og får personopplysninger utlevert (jf ovenfor), plikter vedkommende som får innsynet etter offentlighetsloven derfor å gi varsel om innsamlingen av opplysninger til de personer som er omhandlet i saksdokumentene.

6.5 Unntak fra retten til innsyn og informasjon

Peol § 23 har felles regler som gjør unntak fra retten til innsyn og informasjon mv (§§ 18 - 22). Innsynsretten i billedopptak fra fjernsynsovervåking i personopplysningsforskriftens § 8-5, viser til peol § 18, og unntakene i peol § 23 må derfor antas å gjelde også for slikt innsyn. Jeg vil ikke her gjennomgå de enkelte unntaksalternativene, men nøyer meg med noen mer generelle observasjoner.

Nedenfor kommer jeg inn på enkelte sammenlikninger mellom unntak fra innsyn/offentlighet i personopplysningsloven og offentlighetsloven. Det er imidlertid viktig å ha i mente at det i utgangspunktet eksisterer noen grunnleggende forskjeller. For det første gjelder innsynsbestemmelsene i personopplysningsloven bare "personopplysninger" og visse opplysninger om hvorledes slike opplysninger blir behandlet, mens offentlighetsloven gjelder det langt videre "saksdokument". Peol § 23

²³ Se Ot prp nr 92 (1998 - 99) s 120.

etablerer for det andre bare adgang til å unnta *opplysninger*, mens offentlighetsloven både åpner for unntak for opplysninger (offl § 5a og § 6a) og dokumenter (§§ 5 og 6). Det er videre verd å merke seg at peol § 23 ikke skjelner klart mellom "skal-" og "kan-" unntak fra innsyn og informasjon. Bestemmelsen sier at retten til innsyn og informasjon ikke omfatter de opplysninger som unntaksalternativene nevner. Med unntak av § 23 bokstav d som gjelder taushetsplikt, må unntaksalternativene forstås som "kan-"unntak, dvs at mer-offentlighet kan praktiseres. Et siste generelt poeng er at unntakene i peol § 23 er formulert for å passe uavhengig av samfunnssektor,²⁴ noe som innebærer at det har vært begrensede muligheter for å gjøre direkte henvisninger eller avskrifter av liknende bestemmelser i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Nedenfor kommer jeg inn på enkelte av likhetstrekkene.

Unntaksbestemmelsene i peol § 23 er delvis formulert under hensyn til unntak i offl §§ 5 og 6 samt fvl § 19. § 23 bokstav e er utarbeidet under hensyn til offl § 5 og gjelder kun opplysninger som "utelukkende finnes i tekst som er utarbeidet for den interne saksforberedelse og som heler ikke er utlevert til andre." Både vilkår vedrørende formål og spredning må være oppfylt for at det skal være anledning til å unnta opplysningene. Personopplysninger og beskrivelser av hvorledes personopplysninger blir behandlet som sakkyndig sender et forvaltningsorgan, kan altså ikke unntas fra innsyn etter personopplysningsloven (med mindre det gjelder taushetsplikt) fordi det er "utlevert til andre". Personopplysningsloven må her gå foran offentlighetsloven (*lex specialis*). Forvaltningsorganet vil da bare kunne nekte innsyn i de øvrige deler av dokumentet som ikke vedrører personopplysninger. Dette følger av peol § 23 bokstav e sammenhold med offl § 5 annet ledd bokstav b.

Det er bare unntaket i § 23 bokstav a ("rikets sikkerhet" mv) der ordlyden i offl § 6 (nr 1) direkte er kopiert. De øvrige unntaksalternativene i offl § 6 nr 2 - 9 kan imidlertid sies å være inkorporert i peol § 23 bokstav f. Det heter her at retten til innsyn ikke gjelder opplysninger som "det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser å informere om [...]". I forarbeidene sier departementet at unntakene i offl § 6 "kan være veiledende" også i forhold til unntaksalternativet i § 23 bokstav f. Dette betyr at også alternativene i offl § 6 nr 2 - 9 er relevante vurderingstemaer ift § 23 bokstav f. Samtidig er ikke unntaksalternativene i § 6 uttømmende i relasjon til hva som kan unntas i henhold til vurderingen av hva som er "åpenbare og grunnleggende private eller offentlige interesser".

Peol § 23 bokstav b inneholder en bestemmelse som har slektskap med offl § 6a. Begge bestemmelser gir adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten for *opplysninger* når dette er *påkrevd* for å hindre visse mulige følger av innsyn. Mens unntak etter offentlighetsloven kan gjøres når offentlighet vil "lette gjennomføringen av straffbare handlinger", omfatter unntakene etter § 23 bokstav c "forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av straffbare handlinger". Sist nevnte bestemmelse inneholder altså en langt bredere beskrivelse av de mulige negative følgene ved

²⁴ Årsaken er personopplysningslovens vide saklige virkeområde, se peol § 3.

innsyn, men er samtidig begrenset til personopplysninger og opplysninger som beskriver hvorledes personopplysninger blir behandlet, jf peol § 18.

Dersom innsyn/informasjon etter personopplysningslovens bestemmelser nektes, plikter den behandlingsansvarlige av eget tiltak å gi en skriftlig og presis angivelse av unntakshjemmelen i peol § 23 tredje ledd. Det samme følger antagelig langt på vei av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper dersom avslag gis på begjæring om innsyn etter offentlighetsloven, jf offl § 9 annet ledd. Det kan imidlertid være grunn til å vurdere om en slik plikt til å begrunne skal gå eksplisitt fram av offentlighetsloven, for eksempel etter mønster fra peol § 23 tredje ledd.

6.6 Kort om hvordan informasjon etter personopplysningsloven skal gis

Personopplysningsloven § 17 knesetter gratisprinsippet, noe Komitéen forsterket gjennom sin innstilling:²⁵ "Komiteen deler departementets syn om at det i utgangspunktet ikke skal koste noe for den registrerte å få realisert de rettigheter som ligger i lovutkastet. Komiteen avviser at en ved forskrift åpner for å gi regler om betaling for å få gjennomført rettigheter som loven gir." Selv om denne uttalelsen direkte gjelder § 17 som viser til kapitlene III og IV, er det grunn til å tillegge den relevans også ift rettigheter etter kapittel VII, herunder adgangen til utlevering av billedopptak i § 39. Forskriftshjemmelen til kap VII regner opp en rekke spørsmål som det kan gis nærmere regler om, men spørsmål om betaling er ikke blant disse. Dersom bildeopptak utleveres i tråd med § 39, med hjemmel i offentlighetsloven, er det mao ikke hjemmel i personopplysningsloven å ta betaling for dette.

Peol § 16 fastsetter svarfrister for henvendelser med krav om innsyn, ved krav på å gi informasjon til registrerte personer mv. Svar skal gis uten ugrunnet opphold og senest innen 30 dager. Tidsfristen kan oversittes dersom "særlige forhold gjør det umulig" å svare innen 30 dager. I så fall skal det gis et foreløpig svar og svar skal gis så raskt det er mulig. Hovedregelen ("uten ugrunnet opphold") tilsvarer regelen i fvl § 11 a første ledd som også gjelder for innsynsbegjæringer. Som for innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven, må dette fortolkes i lys av formålet med innsynet, noe som innebærer krav om rask respons fra forvaltningsorganet når dette er nødvendig for at den som begjærer innsynet kan øve kritikk eller ellers foreta disposisjoner i lys av den kunnskapen innsynet gir.

Etter peol § 16 er det i tillegg til kravet om så rask behandling som mulig satt en maksimal grense på 30 dager. Dette tilsvarer grensen for svartid etter fvl § 11 a for enkeltvedtak. Avgjørelser av begjæringer om innsyn normalt er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette innebærer at det er en maksimal svarfrist på 30 dager når noen henvender seg til et forvaltningsorgan med begjæring om innsyn i medhold av personopplysningsloven, men ikke dersom begjæringen gjelder innsyn etter offentlighetsloven. Jeg kan ikke se at det finnes noen rasjonell begrunnelse for et

²⁵ Se Innst O nr 51 (1999 - 2000) s 15.

slikt avvik, og vil derfor stille spørsmål ved om offentlighetsloven bør endres i tråd med peol § 16.

6.7 Veiledningsplikt vedrørende lovbestemte innsynsrettigheter

Peol § 6 annet ledd etablerer en veiledningsplikt for alle behandlingsansvarlige vedrørende lovbestemte innsynsrettigheter. Bestemmelsen må forstås slik at veiledning skal gis av eget tiltak dersom andre lovbestemte innsynsrettigheter enn de i personopplysningsloven gir tilgang til flere opplysninger enn det personopplysningslovens bestemmelser gjør. Departementet peker på at for offentlige forvaltningsorganer vil en slik veiledningsplikt uansett følge av fvl § 11.²⁶ En forskjell er imidlertid at det ikke i peol § 6 annet ledd er tatt forbehold om tilpasning til "det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet", se fvl § 11 første ledd. Personopplysningsloven må likevel trolig forstås slik at der er anledning til å tilpasse veiledningen om innsynsrettigheter til det aktuelle formålet og de mulige personverntrusler som er knyttet til den registrertes situasjon. Peol § 6 annet ledd innebærer altså neppe at alle har krav på veiledning i samme omfang og like ekspedit.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven er knyttet til vedkommende forvaltningsorgans saksområde. Kjernen i den allmenne veiledningsplikten er således de særlige regler mv som gjelder forvaltningsorganets virksomhet. I tillegg må sentrale saksbehandlingsregler mv som får anvendelse på forvaltningsorganets virksomhet regnes som del av organets saksområde. Også peol § 6 annet ledd må trolig forstås slik at den ikke gir en plikt til å veilede om andre deler/aspekter ved innsynsbestemmelsene enn de som kommer til anvendelse på forvaltningsorganet (og som de derfor bør ha forutsetninger for å svare på). For eksempel pålegger det neppe et forvaltningsorgan å orientere en fornærmet person i en straffesak om innsynsrettighetene i rettsbøker og andre dokumenter i straffesaker, jf straffeprosessloven § 28 (selv om dette jo er en lovbestemt innsynsrett). Tatt i betraktning av at veiledningsplikten etter peol § 6 annet ledd gjelder alle behandlingsansvarlige, vil en helt generell plikt til veiledning være urealistisk. For forvaltningsorganer må det imidlertid anses å følge av bestemmelsen om veiledningsplikten i personopplysningsloven, at dette i alle fall omfatter innsyn etter offentlighetsloven, partsinnsyn etter forvaltningsloven og eventuelle bestemmelser i særlovgivning som spesielt regulerer vedkommende forvaltningsorgans virksomhet.

Peol § 6 annet ledd kom inn i loven som en respons på bekymring fra flere høringsinstanser, og kan sies å bære preg av å være for dårlig gjennomarbeidet. Etter min mening er det behov for å en mer presis beskrivelse av hvor ekstensiv og intensiv den aktuelle veiledningsplikten er. Det bør også vurderes om sammenhengen mellom denne bestemmelsen og for eksempel offentlighetsloven er tilstrekkelig god. Det kan dessuten være grunn til å vurdere om det er behov for en bestemmelse om veiledningsplikt for forvaltningsorganer vedrørende lovbestemt innsyn for enhver. En slik bestemmelse kunne for eksempel tas inn i samband med de reglene offl § 9.

²⁶ Se Ot prp nr 92 (1998 - 99) s 107.

6.8 Innsyn i Datatilsynets og Personvernemndas saksdokumenter

I tilknytning til innsynsretten vil jeg til slutt minne om at Datatilsynets og Personvernemndas saksdokumenter er gjenstand for innsyn etter offentlighetsloven på vanlig måte. Dette innebærer bl.a at meldinger til Datatilsynet (§§ 31 og 32) samt konsesjonsdokumenter (§§ 33 flg.) i utgangspunktet er gjenstand for offentlig innsyn. I ytterste fall kan den alminnelige innsynsretten etter offentlighetsloven § 2 annet ledd, gi rett til innsyn i flere opplysninger enn hva som følger av innsynsretten i peol § 18 første ledd. Innsynsretten etter sist nevnte bestemmelse gjelder generelt, herunder både for offentlig og privat sektor. Innsynsretten etter offentlighetsloven kan gi rett til mer ekstensiv og intensiv informasjon om behandling av personopplysninger i forvaltningsorganer. Etter min mening kan det lett skje at den konkrete (men forholdsvis begrensede) innsynsretten etter peol § 18 første ledd vil "oppta oppmerksomhet" og lede folk til å tro at det ikke er mulig å kreve ytterligere opplysninger. Selv om veiledningsplikten i peol § 6 annet ledd og den alminnelige veiledningsplikten etter fvl § 11 er ment å bidra til å unngå slike misforståelser, er det etter min mening grunn til å vurdere en henvisning til offentlighetslovens bestemmelser i avslutningen på peol § 18 første ledd.²⁷

²⁷ Tilsvarende kan det være grunn til å vurdere tatt inn en henvisning til forvaltningslovens regler om partsinnsyn i § 18 annet og tredje ledd som gir rett til individuelt innsyn.

7 Innsyn i personopplysninger etter offentlighetsloven mv

7.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg kort kommentere enkelte sider ved innsyn etter offentlighetsloven i saksdokumenter som inneholder personbilder (video, stillbilder mv). Dessuten vil jeg se nærmere på personbilder og offl § 5a, vurdert i forhold til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt (fvl § 13 flg.). Jeg drøfter dessuten offentlighetslovens adgang til å unnta "personbilder som er tatt inn i et personregister" (offl § 6 nr 8) og unntak for opplysninger som stammer fra visse former for personovervåking (offl § 6 nr 9). Til slutt tar jeg opp enkelte problemstillinger knyttet til retten til eget bilde etter åvl § 45 c.

7.2 Offl § 5a om unntak for taushetspliktige opplysninger anvendt på personbilder

Her vil jeg kort kommentere anvendelse av offl § 5a på opptak fra fjernsynsovervåking og andre personbilder. Senere vil jeg spesielt behandle "kan-unntak" fra innsynsretten i offl § 6 nr 8 (personbilder i registre) og 9 (personovervåking). Disse unntakene er bare aktuelle dersom de ikke inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er derfor av betydning å få diskutert anvendelsen av taushetsplikt på personbilder, og dermed grensene for når det over hode er tillatt å gi innsyn i slike bilder.

Situasjonen ved anvendelse av regler om taushetsplikt på personbilder er klart forskjellig fra situasjoner der taushetsplikt skal vurderes ift et tradisjonelt skriftlig materiale. Jeg skal kort nevne noen forhold som kan sies å være særpreget for personbilde ("opptak").²⁸ Årsaken er åpenbart at (naturlige) språk blir forstått innenfor felles og forholdsvis faste forståelsesrammer (semantiske, syntaktiske, kulturelle mv). Med bilder, ikke minst personbilder, er situasjonen ofte en annen. For det første er det ikke presise fortolkningsregler for kroppsbevegelser, ansiktsmimikk og lignende. For det andre er det ikke alltid åpenbart hvilke elementer i et bilde som er bærer av informasjon om personen. Trekk ved kroppen kan for en ekspert være et tydelig tegn på sykdom med en spesiell diagnose, medisinbruk e.l., mens det for andre personer ikke oppfattes som kjennemerker med bestemt betydning. På lignende måte kan detaljer ved påkledning og gjenstander som personer bærer være klare indikasjoner på særkjenne ved personen, for eksempel på tro, etnisitet, politisk oppfatning mv.

Selv om personbilder er en representasjon av personen, er det vesentlig at det i motsetning til skriftlige personopplysninger ikke innebærer en formalisering av virkeligheten. En personbeskrivelse ved hjelp av et knippe opplysningstyper (høyde,

²⁸ Liknende forhold kan også aktualiseres i forhold til også "personlyd" (personstemme), eventuelt sammen med personbilde.

kroppbygning, hår-, hud- og øyenfarge), er opplagt langt mindre direkte og nærgående enn et fotografi av personen slik hun faktisk framstår. Det er derfor også langt mer nærliggende å feste forholdsvis stor lit til personbilder, fordi "bildet ikke lyver". Mulighetene for bildemanipulering med digitale medier, kan i konkrete situasjoner gi grunn til en skepsis til autensiteten av bildeopptak (særlig når opptaket er mottatt av forvaltningen av en utenforstående). Viktigere er imidlertid at bilder alltid representerer utsnitt av virkeligheten, noe som kan gjøre at den fysiske, sosiale mv konteksten ikke kommer med, og gjør det vanskelig å lese personbildet på en forsvarlig måte.

Mangelen på formalisering og dermed fraværet av definerte opplysningstyper, gjør det også vanskelig å fastlegge hvilke opplysninger personbildet inneholder, jf det som er sagt ovenfor om individuelle forskjeller ved fortolkning av bilder. Dette kan konkret gjøre det vanskelig å fastsette om det på et opptak framkommer opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf offl § 5a. Forvaltningslovens taushetsplikt vedrørende personopplysninger, er angitt ved uttrykket "noens personlige forhold" (§ 13 første ledd nr 1). Det er særlig seks hovedtyper informasjonsinnhold som er aktuelle når bildemateriale skal vurderes i lys av taushetsplikten:

- Opptak fra fjernsynsovervåking og enkelte andre billedopptak vil normalt røpe personens *oppholdssted*. Opphold i eller ved et offentlig forvaltningsorgan kan åpenbart ofte røpe et klientforhold. Slike opptak kan også røpe andre sensitive forhold, for eksempel at personen befinner seg i en ulovlig sone av en bygning e.l.
- Til billedopptak vil det normalt være angivelse av *tid* for opptaket.
- Kjennetegn ved personens *kropp* kan røpe lyte eller sykdom.
- Bildeopptak kan røpe *oppførsel* som konkret må bedømmes å gjelde "personlige forhold". Således kan tydelig sinne, forvirring, sorg og tabubelagt oppførsel og annet konkret bli vurdert som så ømtålig at taushetsplikten gjelder.
- Opptaket kan inneholde bilde av *fysiske objekter* som er knyttet til personen, for eksempel kan et hodeplagg røpe en persons religiøse tro.
- Opptaket kan angi sosiale eventuelt familiemessige *relasjoner* ved at personer avbildes slik de forholder seg til hverandre.

Generelt må det antas at de særlige forholdene ved personbilder gjør det vanskeligere for medarbeidere i forvaltningen å ta stilling til om et billedopptak inneholder taushetsbelagte opplysninger, enn når personopplysningene foreligger i skriftlige (formalisert) form. I tillegg kommer spørsmålet om en opplysning i kombinasjon med andre opplysninger, samlet sett røper taushetsbelagte forhold, se avsnitt 3.3.4.

7.3 Unntak fra innsynsretten for visse personbilder, offl § 6 nr 8

Offentlighetsloven § 6 nr 8 fastsetter at personbilde som er inntatt i et personregister kan unntas offentlig innsyn. For å få en akseptable sammenheng i lovgivningen, er det grunn til å fortolke "personbilde" med utgangspunkt i personopplysningslovens "personopplysning", slik at personbilde blir en underkategori av dette begrepet, se

avsnitt 3.3.2. Bestemmelsens bruk av "personregister" (jf nedenfor) taler også for en slik fortolkning, fordi definisjonen av "personregister" er hentet fra personopplysningsloven, og fordi slike registre består av "personopplysninger" som er definert i samme lov. Det er således nærliggende at en med "personbilde" i offentlighetsloven bør sikte til bilde som gjør det mulig å gjenkjenne en eller flere fysiske enkeltpersoner.

Forutsetningen for at det kan gjøres unntak fra innsynsretten for personbilder, er at bildet er inntatt i et "personregister". Her gjengir offentlighetsloven en registerdefinisjon som er i overensstemmelse med den i peol § 2 nr 3. Det er imidlertid verd å merke seg at personregisterbegrepet i personopplysningsloven kun dekker manuell behandling av personopplysninger, og at elektronisk behandling av personbilder og andre personopplysninger dekkes av de generelle bestemmelsene om "behandling som helt eller delvis skjer ved hjelp av elektroniske hjelpemidler", jf peol § 3 bokstav a. Tilsvarende bestemmelser som spesielt gjelder elektronisk behandling finnes ikke i offentlighetsloven (selv om unntaket vedrørende personovervåking, jf neste avsnitt, også dekker elektronisk overvåking). Spørsmålet er derfor om ikke "personregister" i offentlighetsloven må tolkes utvidende, slik at det må anses å omfatte alle tilfelle der det er mulig å søke og gjenfinne bilder av bestemte personer, selv om det ikke foreligger et register i tradisjonell, fysisk forstand. Slik ble personregisterbegrepet i den nå avløste personregisterloven forstått. Dersom en ønsker å beholde dette unntaket i offl § 6 nr 8, er det etter min mening meget som taler for å erstatte "personregister" med et gjenfinningskriterium, lignende det som er tatt inn i peol § 37 annet ledd (for fjernsynsovervåking).²⁹

7.4 Unntak for innsyn i opplysninger for visse former for personovervåking, offl § 6 nr 9

I tilknytning til endringen av dokumentbegrepet i offl § 3 første ledd til også å omfatte film mv, ble det vedtatt en bestemmelse i offl § 6 nr 9 som gir adgang til å nekte innsyn i "opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking".³⁰ I odelstingsproposisjonen framgår det at departementet i stor grad har hatt personopplysningslovens bestemmelser om fjernsynsovervåking som mønster ved utarbeidelsen av endringene i offentlighetsloven, jf framstillingen i avsnitt 6.3.1 (ovenfor).³¹ Til tross for denne opplysningen om "inspirasjonskilden" ved utformingen av offl § 6 nr 9, er jeg i tvil om dette forholdet bør vektlegges. Årsaken er for det første at bestemmelsen i offentlighetsloven gjelder uavhengig av hvorledes personopplysningene kommer til uttrykk, og inkluderer således bilde (levende bilde, stillbilde), lyd og ulike typer sensorer (bevegelse, registrering av biometriske data mv). I motsetning til bestemmelsen om fjernsynsovervåking stiller offl § 6 nr 9 heller ingen krav til teknologiens virkemåte. Av forarbeidene ser det heller ikke ut til at det er krav om bruk av teknologi over hode (selv om det er teknologibruk som er anvendt for å

²⁹ "Når billedopptak [...] lagres på en måte som gjør det mulig å finne igjen opplysninger om en bestemt person".

³⁰ Se Ot.prp. nr. 56 (1999-2000).

³¹ Se Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) s 46 som viser til definisjonen i peol § 36.

eksemplifisere bestemmelsen). Offentlighetslovens bestemmelse dekker derfor trolig også rent manuelle observasjoner og opplysninger som nedtegnes av en person så lenge de er "vedvarende" eller "regelmessig gjentatt".

Det er grunn til å merke seg at det er overlapping mellom bestemmelsene i offl § 6 nr 8 og nr 9. Med en snever fortolkning av nr 8 til bare å gjelde personregistre i tradisjonell, fysisk forstand, er overlappingen beskjeden. Dersom en derimot legger et gjenfinningskriterium til grunn for en utvidende fortolkning av nr 8 (slik jeg har foreslått), vil overlappingen kunne bli betydelig i de tilfelle der personovervåkingen i nr 9 resulterer i personbilder. Det er muligvis likegyldig om offl § 6 nr 8 eller nr 9 brukes som begrunnelse for unntak fra offentlig innsyn. Alternativet "personbilde inntatt i et personregister" vil imidlertid kunne framstå som langt mindre belastende enn alternativet "personovervåking". Dersom avslag på innsynsbegjæring gis med begrunnelse i at opplysningen dreier seg om personovervåking, kan begrunnelsen i seg selv være en interessant opplysning som forvaltningsorganet vil kunne ønske å unngå. Det vil derfor kunne skje at § 6 nr 8 kan bli foretrukket fordi denne begrunnelsen for å nekte innsyn ofte vil framstå som nøytral.

7.5 Betydningen for innsynsrett etter offentlighetsloven av retten til eget bilde, åvl § 45c

I sin kommentar til offl § 6 nr 8 i Karnovs kommenterte lovsamling, fremholder Jan Fridthjof Bernt at "forbudet i åndsverkloven § 45 c mot gjengivelse eller offentlig visning av personfoto må leses som et forbud mot å gi innsynsrett så lenge vilkårene for gjengivelse eller offentlig visning i denne bestemmelsen ikke er til stede".³² Etter min mening er dette et standpunkt som ikke uten videre er i god overensstemmelse med ordlyden i § 45c. Bestemmelsen krever samtykke fra den avbildede personen dersom bildet skal "gjengis eller vises offentlig". Hensynene bak bestemmelsen tilsier at "offentlig" her gjelder begge handlingsalternativer ("gjengis" og "vises"). Selve innsynet må da kunne gis, fordi dette ikke skjer offentlig, mens det vil gjelde begrensninger i videre offentlig gjengivelse av personbildet i pressen mv. På tilsvarende måte kan bestemmelsen i § 45c trolig være til hinder for at et forvaltningsorgan legger ut personbilder på sine nettsider e.l. uten samtykke fra den som er avbildet (forutsatt at ikke unntaksvilkårene som gjør offentlig visning mv lovlig er oppfylte, jf § 45c nr a - e).

Det er også verd å merke seg at det er åndsverkslovens § 45c som kommer til anvendelse på publisering av personbilde på nettet, og ikke (primært) bestemmelsene i personopplysningsloven. Personopplysningsloven har ikke bestemmelser som spesielt gjelder offentlig publisering, men regulerer "overføring av personopplysninger til utlandet", se §§ 29 og 30. Publisering av personopplysninger på Internett har vært sett på som slik overføring, herunder som overføring til "tredjeland" som betegner land uten tilstrekkelig personvern. Peol §§ 29 og 30 jf § 8 får derfor anvendelse på de fleste

³² Se fotnote 219 (til offl § 6 nr 8).

typer personopplysninger ellers, men publisering av personbilder reguleres særskilt av åvl § 45c. Mens de nevnte bestemmelsene i personopplysningsloven ikke kommer til anvendelse på journalistiske og opinionsdannende formål (jf peol § 7), gjelder reguleringen vedrørende offentliggjøring av personbilde uten slike unntak.

8 Datatilsynets og Personvernemndas myndighet i saker vedrørende offentlig innsyn

Datatilsynet er etablert som en uavhengig tilsynsmyndighet som skal vareta personvernet. Tilsynet er utstyrt med relativt vid myndighet, bl.a til å behandle konsesjoner (§ 33 flg) og treffe de enkeltvedtak tilsynet mener er påkrevet for å sikre etterlevelse med loven (§ 46), herunder ilegge tvangsmulkt (§ 47). Datatilsynet har dessuten i oppgave å være, "vaktbikkje", premissleverandør, veileder og "menings-agent", se peol § 42 annet ledd nr 4 - 8.

Tilsynet og Personvernemnda skal fungere med full faglig selvstendighet ift regjeringen (jf §§ 42 første ledd og § 43 første ledd). Denne selvstendigheten har sin EU-interne begrunnelse ved at Kommisjonen, i dialog/samråd med "Arbeidsgruppen for personvern" (direktivet art. 29 og 30) og "Komiteen" (art. 31), kan vedta tiltak³³ som gir en samordnet utvikling i EØS når det gjelder personvernspørsmål. Nasjonale regjeringer er mao koplet fra, og EU-kommisjonen er koplet på slike problemstillinger. Nasjonalt er et argument for en uavhengig tilsynsmyndighet at regjeringsapparatet selv i stor grad er eksponenter for den samfunnsutvikling og teknologibruk som kan sette personvernet i fare, og at uavhengige myndigheter derfor kan bidra til større tillit til at det blir foretatt uhildede vurderinger. Den uavhengige stillingen tilsynsmyndighetene har fått innebærer imidlertid ikke noe signal om avpolitisering av feltet. Således er Datatilsynets virksomhet ikke bare av betydning for håndhevelsen av personopplysningsloven, men også for den politiske debatt: Tilsynets oppgave er både å reise debatt og delta i debatten i rollen som høringsinstans, som deltaker i lovutredninger og generelt som rådgiver for politiske- og faglige myndigheter.

Som vist har personopplysningsloven og Datatilsynets håndhevelse av denne til dels stor betydning for allmennhetens innsynsrettigheter, bl.a etter offentlighetsloven. Særlig har Datatilsynets lovanvendelse og skjønnsutøvelse (jf konsesjonssaker) betydning for:

- Innsamling: Hvilke personopplysninger som kan behandles og til hva, og derfor hva offentlig forvaltning lovlig kan samle inn av personopplysninger.
- Videregivelse: Hvilke offentlige saksdokumenter som inneholder personopplysninger som kan være tilgjengelige for innsyn.
- Kvalitet: Hvilke krav som stilles til kvaliteten av personopplysningene i slike dokumenter.
- Supplerende innsyn: Hvordan regler som gir supplerende rettigheter til innsyn skal forstås og praktiseres.

Det følger av personvernteori og personvernlovgivning at et organ med Datatilsynets rolle, i noen grad har som oppgave å argumentere mot at offentlige saksdokumenter mv som inneholder personopplysninger skal være offentlig tilgjengelig. Dette er en

³³ I samsvar med personverndirektivet art. 31.

legitim og nødvendig argumentasjon. Når personvern står mot offentlighetsprinsippet er det imidlertid tankevekkende at det ikke finnes noen tilsynsmyndighet med en tilsvarende oppgave å argumentere for offentlighet og åpenhet i offentlig forvaltning og samfunnet for øvrig. Selv om pressen og deres interesseorganisasjoner er sterke talspersoner for informasjons- og ytringsfrihet, vil deres argumentasjon lett kunne bli mistenkeliggjort og skjemt fordi deres virksomhet også er knyttet til næringsdrift og kommersielle formål. Et tilsynsorgan som uten kommersielle føringer kunne forfølge interessen i et åpent samfunn og demokrati, kunne tenkes å gi en bedre balanse (og i alle fall en rikere og grundigere diskusjon) når personvernets konfidensialitetshensyn står mot hensynet til offentlighet og åpenhet.

I enkelte land er ivaretagelsen av personvern og informasjonsfrihet lagt til én og samme myndighet.³⁴ Blant begrunnelsene for slike organisatoriske løsninger kan være erkjennelsen av at personvern også begrunner stor grad av åpenhet. Dessuten vil det i tilknytning til offentlighetslovgivning ofte oppstå situasjoner der det er nødvendig å gjøre avveininger mellom informasjonsfrihet og personvern. Det kan da anføres at de myndighetsorganer som skal foreta slike avveininger også må ha kompetanse innen begge felt og ha en klar forpliktelse til å søke realisering av begge idealer så langt dette er mulig. Jeg kommer tilbake til denne tilsynelatende schizofrene rollen i mine rettspolitiske overveielser, se avsnitt 9.4

³⁴ Dette gjelder for eksempel Canada og Storbritannia (United Kingdom).

9 Noen avsluttende rettspolitiske problemstillinger og vurderinger

9.1 Generelt

Avslutningsvis i denne utredningen vil jeg fremme noen synspunkter som etter min mening er sentrale i det videre arbeidet med å vurdere lovgivningen som fastsetter hvorledes balansegangen mellom hensynet til offentlighet og person bør være. Jeg benytter anledningen til å fremme tanker som delvis er nye og kanskje også er kontroversielle. Jeg har ikke funnet tid til å foreslå konkrete løsninger på de mange materielle spørsmål som er berørt i tidligere i denne utredningen. I stedet tar jeg opp enkelte spørsmål av mer prinsipiell og strukturell karakter.

9.2 Spørsmål om lov- og begrepsstruktur

Offentlighetsloven har i dag enkelte spredte bestemmelser som konkret gjelder personopplysninger (§ 5a om taushetsplikt, § 6 nr 8 og 9 om unntak fra innsynsrett og § 10 om samtykke). §§ 5a og 10 gjelder ikke bare personopplysninger, og § 5a innebærer en henvisning til en lang rekke lov- og forskriftsbestemmelser om taushetsplikt. Disse enkeltbestemmelsene kan imidlertid ikke oppfattes som en absolutt ramme for hvilke personvernmessige vurderinger som kan skje ved praktisering av offentlighetsloven. Det er særlig fem situasjoner der personvern-vurderinger i tilknytning til offentlighetsloven er aktuelle:

- Fortolkning av lovens egne bestemmelser vedrørende personopplysninger (§5a, §6 nr 8 og 9 og § 10).
- Fortolkning av personopplysningslovens bestemmelser, for eksempel vedrørende grunnkravene i §§ 8 og 9 samt sletting i §§ 27 og 28.
- Fortolkning av taushetspliktbestemmelser i annen lovgivning, jf offl § 5a.
- Håndtering av mulig motstrid mellom offentlighetsloven og personopplysningsloven eller annen personvernlovgivning.
- Anvendelse av forvaltningsrettslige prinsipper som kan gjøre det nødvendig å foreta personvernmessige vurderinger.

Offentlighetsloven gir mao ikke anvisning på alle de personvernmessige vurderingene som bør/skal utføres, og gir derfor ufullstendig informasjon til den som ønsker å begjære innsyn i saksdokumenter.

I tillegg til ufullstendig personvernregulering i offentlighetsloven, inneholder de få slike bestemmelser som finnes der begreper som er lånt/inspirert av personvernlovgivning. Dette innebærer en nærliggende mulighet for at bestemmelsene på viktige punkter vil bli tolket i lys av personopplysningsloven, og således gradvis bli farget av

praksis etter denne loven. Dette gjelder særlig "personbilde", "personregister", "personovervåking" og "samtykke".

I sum innebærer den situasjonen som er beskrevet ovenfor at personvernspørsmål bare er delvis og "svakt" regulert i offentlighetsloven. Jeg tror ikke dette nødvendigvis innebærer at det er personvernet som blir skadelidende. Særlig innen område for mer-offentlighet, kan personvern hensyn komme til å bli legitime og lettvinne begrunnelser for ikke å gi innsyn.³⁵ Etter min mening vil det være en fordel om bestemmelsene i offentlighetsloven på mest mulig utfyllende måte selv kunne angi grensegangen mellom offentlighet og personvern. Målsettingen bør være at en ut fra å lese offentlighetsloven fikk svar på de fleste og vesentligste spørsmål om hvorledes avveining mellom de to hensynene skal skje.

Mitt forslag er at det i offentlighetsloven tas inn et eget kapittel eller en bolk av bestemmelser som systematisk regulerer personvernspørsmålene. Jeg understreker at dette forslaget ikke i seg selv er ment å innebære noen materielle endringer, men tar kun sikte på å skape orden og oversikt. En slik synliggjøring av avveiningene, vil sammen med forslagene i avsnitt 9.4 også kunne skape mer offentlig debatt, noe som igjen vil skape bevissthet og dynamikk i lovanvendelsen.

Jeg understreker at en samlet og systematisk regulering av personvernspørsmålene innenfor rammene av offentlighetsloven bare *delvis* bør angi faste regler med klare løsninger (for eksempel om forvaltningsorganets varslingsplikt overfor personer det er gitt innsyn i opplysninger om, jf peol § 20). Like viktig er det å angi hensiktsmessige vurderingstemaer og saksbehandlingsregler som sikrer at avveiningene både blir forsvarlige og kan skje raskt.

Mitt forslag vil innebære at personopplysningslovens bestemmelser får mindre direkte innflytelse på praktiseringen av offentlighetsloven. Likevel mener jeg personverndirektivet gjør det nødvendig og hensiktsmessig å benytte de grunnbegreper og deler av den systematikk som inngår i personopplysningsloven. Ved å avlaste personopplysningsloven og gi særregler i offentlighetsloven får en dessuten anledning til å gi bestemmelser som er langt mer konkret formulert enn det personopplysningsloven er. Dette vil kunne gjøre det enklere for menigmann å sette seg inn i hvilke personvernbestemmelser som gjelder ved praktiseringen av offentlig innsyn.

Når jeg har tatt til orde for å ta inn "personvernbestemmelser" i offentlighetsloven, sikter jeg ikke bare til bestemmelser som begrenser tilgangen til personopplysninger. Bestemmelsen som i dag finnes i personopplysningsloven om innsyn for enhver (§ 18 første ledd), bør etter min mening reformuleres (og styrkes?) slik at det gjelder innsyn i hvorledes offentlig forvaltning behandler personopplysninger. En slik presisert bestemmelse bør så tas inn i en revidert offentlighetslov. Etter min mening er det et meget nærliggende prinsipp at enhver lovregel som gir innsynsrett for enhver i

³⁵ Jeg understreker imidlertid at jeg ikke har belegg for å påstå at dette er utbredt i dag.

offentlige saksdokumenter eller opplysninger, bør inngå i en revidert offentlighetslov. En slik endring krever selvsagt ingen endring av personopplysningsloven.

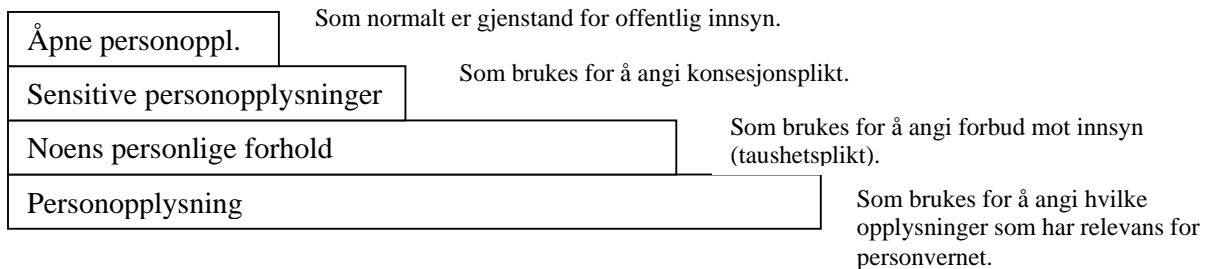
I tillegg til å ta inn en ny innsynsbestemmelse som nevnt ovenfor, bør en etter min mening vurdere å ta inn en bestemmelse som klart viser til alle generelle lovbestemmelser som gir rett til innsyn i dokumenter/opplysninger for enkeltpersoner. Selv om det mest ideelle etter min mening vil være en "lov om informasjonsrettigheter i offentlig forvaltning", kan en bestemmelse med lovreferanser til innsynsbestemmelser i forvaltningsloven, personopplysningsloven og kommuneloven være et lite men betydningsfullt skritt i retning av bedre sammenheng mellom lovbestemmelser om innsyn.

9.3 *Spesielt om begrepsbruk*

Jeg har tidligere oppsummert den delen av begrepsbruken som gjelder angivelse av ulike klasser av personinformasjon som beskriver begrensningen av tilgang til informasjonen:

Type	Referanse og kommentar
Personopplysning	peol § 2 nr 1. ³⁶
Noens personlige forhold	fvl § 13 første ledd nr 1, jf peol § 3, 2. 1.
Sensitive personopplysninger	peol § 2 nr 8
Åpne personopplysninger	fvl § 13 annet ledd, peol § 9, 1. 1 bokstav d

Disse begrepene står i et forhold til hverandre, ved at det ene begrepet betegner en delmengde av et annet:



Tabellen og figuren er satt sammen av begreper fra personopplysningsloven og forvaltningsloven. Offentlighetsloven gjør ikke direkte bruk av noen av begrepene, men inneholder indirekte referanser til disse. For det første bør offentlighetsloven selv aktivt bruke (et utvalg av) disse begrepene. For det andre er det etter min mening behov for klarere å lage sammenhenger i begrepsapparatet, slik at hvert begrep får sin særskilte funksjon. Jeg vil særlig peke på at "noens personlige forhold" kan oppfattes

³⁶ "Personbilde" (jf offl § 6 nr 8) betegner en type "personopplysning" som kan gjelde en av delmengdene av (noens personlige forhold, sensitive personopplysninger mv). "Personregister" betegner en type organisering av personopplysninger (og de øvrige kategoriene i tabellen).

å være for altomfattende som et utgangspunkt for å etablere et generelt forbud mot å gi innsyn. En (sikkert kontroversiell!) mulighet kan være å innføre en adgang for forvaltningsorganet til å gi innsyn i taushetsbelagte personopplysninger som ikke er å anse som sensitive, jf peol § 2 nr 8. I så fall må det gis en klar unntakshjemmel i samsvar med kravene i fvl § 13f annet ledd. Med en forsvarlig klagebehandling (se avsnitt 9.4), kan dette være en hensiktsmessig ordning i spesielle tilfelle der ønsket om offentlighet er særskilt sterkt og godt begrunnet.

9.4 Spørsmål om myndighetsutøvelse innen offentlighetslovens område

Når det blir begjært innsyn etter offentlighetsloven, er det vedkommende forvaltningsorgan som skal behandle saken "uten ugrunnet opphold", se offl § 9 første ledd. Klage over slike avgjørelser skal rettes til nærmeste overordnede forvaltningsmyndighet, eventuelt til Fylkesmannen når første instansen er et kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Klager blir mao behandlet av en rekke forskjellige organer, og det er derfor ytterst krevende å føre kontroll med at praksis er konsistent. Det er særlig to typer spørsmål som klageorganet må ta stilling til; spørsmål vedrørende rettsanvendelse og spørsmål vedrørende skjønnsutøvelse.

Skjønnsutøvelsen gjelder primært spørsmålet om det skal praktiseres mer-offentlighet, jf offl § 2 tredje ledd. Spørsmålet om rettsanvendelse er særlig av tre typer:

- Fortolkning av bestemmelser gitt i eller i medhold av offentlighetsloven.
- Fortolkning av bestemmelser om taushetsplikt gitt i eller i medhold av forvaltningsloven og særlovgivning.
- Fortolkning av bestemmelser gitt i eller i medhold av personopplysningsloven.

De to først nevnte spørsmålene er åpenbare. Spørsmålene knyttet til personopplysningsloven kommer inn dersom de aktuelle saksdokumentene inneholder personopplysninger. Dette gjelder særlig:

- Spørsmål om forvaltningsorganet har rettslig grunnlag til å behandle opplysningene, jf peol § 8 og 9.
- Spørsmål om personopplysninger har tilstrekkelig kvalitet mv ift utleveringsformålet, jf peol § 11 bokstavene d og e.
- Spørsmål om opplysninger skulle ha vært slettet, jf peol §§ 27 og 28.
- Spørsmål vedrørende omfanget av taushetsplikt etter fvl § 13 annet ledd er dessuten knyttet til spørsmålet om adgang til å utlevere fødselsnummer, jf peol § 12.

Situasjonen er mao at forvaltningsorganet både må kunne anvende offentlighetsloven og personopplysningsloven. Spørsmål som gjelder håndhevelse av nasjonal lovgivning som gjennomfører personverndirektivet skal, i henhold til direktivet artikkel 28 nr 1 annet avsnitt, behandles "i full uavhengighet". På denne bakgrunn ble Personvernemnda opprettet. Et overordnet forvaltningsorgan i offl § 9 tredje ledds forstand har ikke den selvstendighet som direktivet krever i saker etter personopplysningsloven. Det kan derfor stilles spørsmålstejn ved om kompetansen til å

avgjøre klagesaker, når forvaltningsorganet avgjør innsynsbegjæringer med grunnlag i personopplysningsloven, bør legges til Personvernemnda.

Etter min mening bør det grundig vurderes om ikke *alle* innsynsavgjørelser som blir påklaget, og der personvern hensyn anføres som begrunnelse for avgjørelsen (for eksempel offl §§ 5a og 6 nr 8 og 9 og/eller personopplysningslovens bestemmelser), bør avgjøres av Personvernemnda. Jeg tenker her kun på spørsmål om lovanvendelse, mens spørsmål vedrørende skjønnsutøvelse etter offl § 2 tredje ledd fremdeles bør avgjøres av overordnet forvaltningsorgan. Personvernemnda er et kollegialt, domstolslignende organ som ikke på samme måte som Datatilsynet ensidig er forpliktet ift ivaretagelse av personvern. Dessuten skal både flertall og mindretall i Nemnda begrunne sine resultater. Grundige avgjørelser med klart artikulerte flertalls- og mindretallssynspunkter, vil på sikt trolig bedre forutberegneligheten i slike innsynssaker.