



# Refleksjoner rundt offentlighet og publisering

Skal alt som er offentlig publiseres?

Tore Somdal-Åmodt  
Lillehammer 18. februar 2010



# Oslo byarkiv

- Utøvende fagorgan i arkivspørsmål og faglig overordnet myndighet for kommunens samlede arkivvirksomhet
  - Vedtekter gitt av Bystyret



# Oslo byarkiv

- ❑ Sikre og bevare arkiv som har rettslig, forvaltningsmessig og kulturell verdi.
  - 18 000 hm
- ❑ Formidle dokumentasjon, kunnskap og historie til kommunale virksomheter, parter i forvaltningssak, det alminnelige publikum og andre brukere.
- ❑ Veilede kommunens virksomheter i arkivspørsmål
  - Innføring i og godkjenning av elektronisk arkiv
- ❑ Fylkesansvar for privatarkiv



# Oslo byarkiv

- Oslo kommune, Kulturetaten
  - Avdeling Kunst og Arkiv
  
  - Munch-museet
  - Stenersenmuseet
  - Vigeland-museet
  - Konserveringsavdeling
    - museene
  - Fotoavdeling
    - museene
  - Kunst i Oslo
    - utendørskunst
  - Byarkivet



# Daglig arkiv

- ❑ Sentralisert for etaten
  - Ikke en fysisk del av Byarkivet
- ❑ Mottar jevnlig, men ikke ofte henvendelser om innsyn etter offentlighetsloven
  - Dagsaktuelle dokumenter
  - Historiske dokumenter
    - Offentlighetsloven omfatter også eldre materiale
    - mange av henvendelser om tilgang til det historiske materiale kan rubriseres innsynsrett i medhold offentlighetsloven



# Et eksempel

- Bygningstegninger
  - leilighet i Ullevålsveien
    - Henvendelse fra VG
      - Krav om innsyn
      - Umiddelbart
      - Kronprinsens leilighet
    - Politiet tar kontakt
      - ”rikets sikkerhet”
  - leilighet i Professor Dahls gt.
    - Henvendelse til lesesalen
      - Prinsessens leilighet
    - Vi tar kontakt med politiet
      - Unntak når innsyn kan lette gjennomføring av straffbare handlinger?



# Hvorfor offentlighet?

- Grunnleggende demokratisk prinsipp
  - Kontroll av myndighetsutøvelsen
  - Egne vegne...
  - På andres vegne...
- Grunnloven § 84 - møteoffentlighet i stortinget
  - ”Storthinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken, undtagen i de Tilfælde, hvor det modsatte besluttes ved Stemme flerhed”.



# ”Offentlighetsprinsippet i forvaltningen”

- Folkevalgtes innsynsrett
  - Kommuneloven § 40
- Referatoffentlighet
  - Referatadgang
    - Saker for domstolene
- Møteoffentlighet eks
  - Folkevalgte organer
    - Kommuneloven § 31
    - M fl
- Dokumentoffentlighet
  - Grunnloven § 110
  - Kommuneloven § 4
  - Plan- og bygningsloven § 16





# Innsyn - Hovedregler

- ❑ Forvaltningsloven
  - Partsinnsyn
  - Forskeres tilgang
  - Forvaltningens egen tilgang
- ❑ Personopplysningsloven
  - Opplysninger om seg selv
  - Utenforståendes tilgang
- ❑ Offentlighetsloven
  - Allmennhetens
- ❑ Lov om helsepersonell jfr  
Pasientrettighetsloven
  - Innsyn i journal for pasient
  - Pårørendes tilgang til informasjon



## Utgangspunkt her:

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven)
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Lov om arkiv (arkivloven)



# Alle tre lover regulerer arkiv!

- Mange felles berøringspunkter:

Litt ulikt omfang

Litt ulikt nedslagsfelt

Omhandler, i hovedsak –  
bruk av personopplysninger.

Personopplysninger = arkiv

Arkiv = personopplysninger



# Sammenvevet!

- Arkivloven stiller krav til opprettelse og bruk av forvaltningens saksdokumenter
- Personopplysningsloven stiller krav til bruk og innhold i forvaltningens saksdokumenter
- Offentlighetsloven stiller krav til bruk av forvaltningens saksdokumenter

Kunne ha vært en lov?

Også felles:

Ingen av de er nødvendigvis enkle å forholde seg til!

- Sterke hensyn nedfelt i hver og en av lovene:



# Arkivloven

- ❑ Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.
  - Føremålet med denne lova er 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.



# Offentlighetsloven:

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfridomen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.



# Jeg tar det en gang til:

## ❑ Offentlig virksomhet

- Åpen og gjennomsiktig

## • Iden hensikt å styrke:

- Informasjonsfriheten
- Ytringsfriheten
- Den demokratiske deltakelsen
- Rettsikkerheten for den enkelte
- Tilliten til det offentlige
- Kontrollen fra allmennheten

## ❑ Virkemiddelet:

- Dokumentoffentlighet



# Personopplysningsloven

- ❑ Formålet med denne loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.
  - Vilkår for å behandle pol
  - Rett til informasjon
  - Krav om retting av pol
  - Krav om sletting av pol
  - Forbud mot å lagre unødvendige pol
  - Meldeplikt for behandling av pol
  - Konesesjonsplikt





# Personopplysningsloven

- Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.
  
- Hensyn som stiller krav til åpenheten!
  - Noen ganger begrenser den



## Pol begrenser ikke innsynsrett i offentlighetsloven!

- ❑ Pol har lagt føringer for innholdet i den nye offentlighetsloven
  - Hensynene som er nedfelt i loven er med på å begrunne hva man ikke får lov til å publisere på nett

I tillegg blir de benyttet som begrunnelse for hva man ikke bør publisere på nettet – selv når man lovlig kan gjøre det.



## Stikkord:

- ❑ Arkivene skal være tilgjengelige informasjonskilder for samtid og ettertid
  - Arkiv skal brukes
- ❑ Offentlig virksomhet skal være åpen og gjennomsiktig
  - Innsyn er hovedregel
- ❑ Opplysninger og dokumenter skal være lovlige, fullstendige og korrekte
  - Personvernet skal ivaretas



# Hovedregelen for almennhetens innsyn:

- ❑ Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.
  - (flere unntak nevnt i selve loven)
- ❑ Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ

Stikkord: kan kreve innsyn



## Hovedregelen er full av utfordringer:

- saksdokument
- journalar
- liknande register
  - må sammenliknes medbegrepet journal
    - journalliknende register
- for organet
  - dokument som berører organets virksomhet/oppgaver
- hos vedkommande organ
- innsyn
  
- alle skal tolkes og settes inn i en sammenheng



# Begrepet "saksdokument"

- Dokumentet må eksistere!
  - Teknologinøytralt
    - Papirdokument, kart, skisser, foto
    - Informasjon lagret elektronisk
    - Tekstmelding/sms?
    - Lagret på en måte som gjør det mulig å finne den frem
  
- Ha et innhold som gjør det til et saksdokument
  - Trenger ikke være knyttet til en "sak"
  - Må være knyttet til organets ansvarsområde



# Ansvarsområdet

- Dokumenter som berører alle sider ved organets virksomhet
  - Myndighetsutøvelse
  - Andre forvaltningsoppgaver
  - Forretningsdrift
  - Intern administrasjon
- Dokumenter som knytter seg til alle disse sider omfattes av lovens hovedregel om innsyn
  - enten de er journalført eller ikke



# Holde hodet kaldt

## Erkjenne at

- de fleste dokumenter innenfor organets fire vegger er å regne som saksdokumenter
  - trenger ikke være arkivverdige
  - heller ikke være journalført





# Området har fem retninger:

1. Forvaltningens saksdokumenter, journaler og liknende register er åpne for innsyn
  1. hovedregel
2. Enkelte dokumenter og opplysninger skal unntas fra offentlighet
  1. absolutt
3. Enkelte dokumenter og opplysninger kan unntas fra offentlighet når det finnes gode grunner for det.
  1. valgfrihet



## Et område med...

4. Enkelte dokumenter og opplysninger er offentlige – men skal likevel ikke publiseres på internett.
  1. absolutt
  
5. Dokumenter/opplysninger som er offentlig – og som gjøres tilgjengelig - men som forvaltningsorganet likevel velger ikke å publisere på nett
  1. valgfrihet

Eks: folketelling på nett



# Det enkleste først:

- Utvalgte dokumenter kan unntas:
  - Organinterne dokumenter
  - Interne dok utenfra for den interne saksførebuinga
  - .
  - .
  - ..for opplysningar når der er av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av ...økonomi, lønns- eller personalforvaltning
- Sak om tilsettelse eller forfremmelse
- Melding /tips om lovbrudd
- Opplysninger vil lette gjennomføring av straffbare handlinger
- Dokument i tilsetjingsaker
- Eksamensvar og karakterer (?)
- Tilbud og protokoll etter regelverk gitt om offentlig innkjøp



# Andre dokumenter og opplysninger skal unntas

- ❑ Opplysninger underlagt taushetsplikt
  - Forvaltningsloven
  - særlovgivningen

For øvrig:

- Når organet gjer unntak for deler av dokumentet kan unntak også gjøre for resten av dokumentet...
  - Når delvis innsyn som blir misvisende
  - Når det blir urimelig arbeidskrevende å skille det ut
  - Eller de unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegaste del av dokumentet



# Eks i forvaltningsloven §13

- Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:
  - 1) noens personlige forhold, eller
  - 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.



## § 13 forts..

- Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.
  - med mindre dette røper et klientforhold eller andre opplysninger som må anses som personlige
    - eks skole
    - pedagogisk/psykologisk tjeneste
    - barnevern



# Innsyn er hovedregelen

- Må foreligge en tungtveiende grunn dersom man unntar et dokument fra innsyn
  - Tungtveiende?
    - Må foreta en interesseavveining
    - Mellom hvilke interesser?



# På den ene siden:

## □ Det som taler for innsyn:

- Styrke informasjonsfriheten
- Styrke ytringsfriheten
- Deltakelse i demokratisk prosesser
- Rettssikkerhet for den enkelte
- Tilliten til det offentlige
- Kontrollen fra almenheten
  - Hentet fra ny lov § 1





# På den andre siden

## □ Det som taler mot innsyn

- Private interesser
  - Hensyn som begrunner taushetsplikten
  - Hensyn som er forankret i personvernet
- Offentlige interesser
  - Offentlighetens behov for egen beskyttelse, skjerming og kontroll
- Vern av avgjørelsesprosessen



# Utfordring

- Foreta en tolkning
  - Rettsikkerhet
  - Ytringsfrihet
    - Som taler for innsyn
  - Private interesser
    - Personvern
    - Som kan tale mot
- Foreta en avveining mellom interessene
  - Noe eller noen må bli skadelidende for at unntak kan skje
- Innsyn er hovedregelen



# Betingelser for unntak

- Reelt, saklig behov
- Må finnes hjemmel for unntaket i lov eller i forskrift
- Kan bare skje når det er nødvendig
- Kun nødvendig når noe eller noen blir skadelidende ved offentliggjøring



## WWW.....

Skal alt som er offentlig publiseres - på nett?

Mye er regulert i forskriftene til offentlighetsloven:

### ☐ Postjournal

- Statlig sektor
  - Følgende organ skal....
    - Alle departement og Statsministerens kontor
    - Alle landsomfattende direktorater og statlige tilsyn
    - fylkesmennene
  - Følgende organ skal ikke...
    - Regjeringsadvokaten
    - Patentstyret
    - Politiets tryggingstjeneste
    - M fl
- Kommunal sektor
  - Opp til kommunen å avgjøre
    - I Oslo kommune regulert ved egen instruks

### ☐ Saksdokument

- Forskrift til offentlighetsloven § 7
  - Forvaltningsorgan kan gjøre dokument tilgjengelig for allmennheten på Internett



## Unntak, se § 7

- Følgende skal ikke gjøres tilgjengelig på Internett
- Opplysninger underlagt gjeldende taushetspliktregler
  - Unødvendig presisering?
- opplysninger som regnes som sensitive i henhold til pol
  - 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 fagforening
  - Vil ikke dette normalt være taushetsbelagt?



## § 7 forts

### □ Heller ikke...

- fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsv funksjon
- opplysninger om lønn og godtgjørelse
  - med unntak for personer i ledende stillinger
- materiale som en tredjepart har immaterialle rettigheter til
  - Hovedregel
    - Unntak finnes
- Lese lov og forskrift
  - Flere unntak i § 9, jf § 7.



## WWW...

- Dokumenter/opplysninger som er offentlig – og som gjøres tilgjengelig - men som forvaltningsorganet likevel velger ikke å publisere på nett
- Av personvern hensyn
  - personlig integritet
  - privatlivets fred
  - Tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger



# Eks: 1923 folketelling på nett

- ❑ Oslo byarkiv har 850 km kommunale folketellinger
  - Årlige tellinger 1883/1899- 1954
    - Aker 1832, 1843
  - Inneholder opplysninger om
    - Hvem man er
    - Hva man gjør (yrke)
    - Hvem man bor sammen med
    - Hvor man bor
    - Bopel ved forrige telling
    - Når man flyttet sist og hvorfra
    - M m
- ❑ Regulert av forvaltningslovens taushetspliktregler





# 1923 folketelling på nett

- ❑ Inneholder opplysninger om ”personlige forhold”
  - Eks bostedsadresse
    - Gaustad sykehus
    - ...barnehjem
  
- ❑ Hva når opplysningene er eldre enn 60 år?
  - Ikke lenger omfattet av forvl. taushetsplikt
  - Er publisering dermed uproblematisk?



# 1923 folketelling på nett

- "Datatilsynet anbefaler en løsning hvor Byarkivet fjerner sted og navnebetegnelser fra skjemaet hvor dette vil innebære opplysninger av sensitiv karakter"
  - Anbefaling
  - Intet pålegg
  
- Materialet fortsatt tilgjengelig på lesesalen



# Klasselister

- Er å regne som saksdokumenter
  - I utg punktet offentlig
  - Også med fødselsnummer
    - Fnr Ikke taushetsbelagt
  - NB! Kan inneholde opplysninger om "personlige forhold"
    - Adresse - klientforhold
    - Sperret adresse el tlf nr
    - Tilrettelagt undervisning
    - I så fall ikke offentlig!



# Klasselister

- Kan listen være et organinternt dokument
  - Og dermed kunne unntas fra innsyn?
  - Ja – hvis den utelukkende brukes internt på og i skolen.
    - Er den gjort tilgjengelig for eks foreldre er den ikke lenger å regne som organintern
    - Uansett skal man vurdere meroffentlighet
      - Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak



# Klasselister

- Liste med navn og adresse
  - Ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger
  - Ikke ren organintern
- Utleveres hvis noen krever det
  - På papir
  - Via mail
- Kan legges på nett
  - Uten fødselsnummer
- Skolen avgjør
  - Kan den som ber om innsyn kreve at opplysningene bekjentgjøres på Internett?
    - Nei
  - Bør samtykke fra elevene innhentes før publisering på nett
    - av personvern hensyn?
    - fristet til å svare ja



# Hva er personvern?

- grunnleggende personvern hensyn?
  - personlig integritet?
  - privatlivets fred?
  - Tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger?
- Finnes ingen klar definisjon på begrepet "personvern".
  - "Enkeltpersoners rett til beskyttelse av sitt privatliv"
    - Sentralt: retten til selv å bestemme hvem som skal vite hva og hvordan opplysninger om en selv skal benyttes"
    - Retten til å bestemme?
    - Kunnskap om bruk!
      - Til en viss grad noen ganger selv å bestemme
      - Samfunnet har behov for opplysninger om en



# Forvente fortrolighet

- ”Reglene om offentlighet i forvaltningen medfører med andre ord et stort inngrep i den enkeltes rett til selv å bestemme hvilke personopplysninger man ønsker å gjøre kjent for andre”
  - Astrid Flesland i Arkivråd 3/08



# Forvente fortrolighet

- ”Norske regler om offentlighet i forvaltningen medfører at ingen borger kan forvente fortrolighet i forhold til sin korrespondanse med det offentlige”.
  - Astrid Flesland i Arkivråd 3/08
  
- ”Offentlighet skal ikke bare være behagelig”.
  - Prof Jan Fridjof Bernt 05.06.2007





# Måten opplysningene gjøres kjent på er ikke uvesentlig

## □ forskjell på

- Å få tilgang til et enkelt papirdokument-/sak på lesesalen
- og publisere (samme opplysning) via nettet



# Sivilombudsmannen

- "Av sikkerhetsmessige årsaker er ikke journalen tilgjengelig mer enn 10 dager etter at den er lagt ut"
- Sikkerhetsmessige årsaker?
  - Søkemotorer?



# Brukerprofil

## □ Et personvernproblem?

- oversikt over den enkelte borgers kontakt med forvaltningen – over tid.
  - Akseptere at dette kan være et ubehag av betydning.
- Fjerne identitet til avsender/mottaker etter 3 måneder
  - fylkesmennene
  - OEJ – identitet bort etter 1 år
  - Rutiner
    - Hindre brudd på taushetsplikten
    - Hindre vekts av personlig profil
      - Nysjerrig
      - Utlagt likning
      - Kan føre til reserverte