

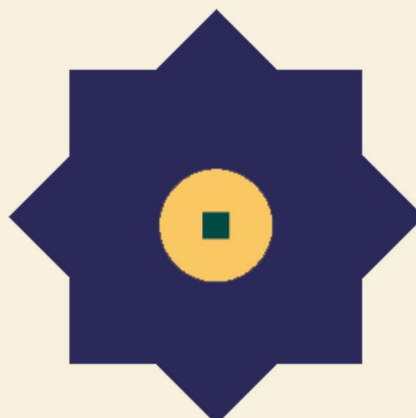
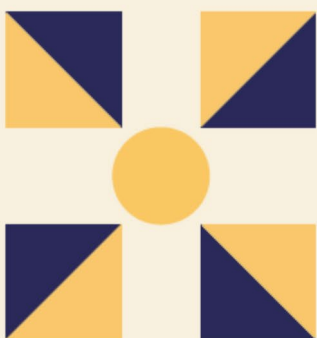
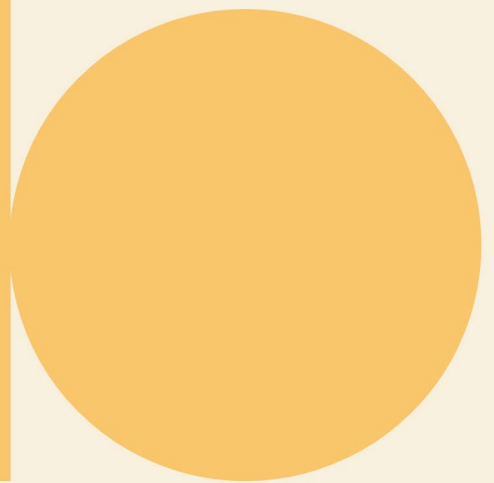


Oslo

Juridisk vurdering av fulltekstpublisering

Vurderingen gjelder for dokumenter
som inneholder personopplysninger.

Dato for vurdering 19.11.2021



Innhold

1	Innledning	4
2	Problemstilling	4
3	Omfang og avgrensninger	5
4	Rettslig grunnlag.....	5
4.1	Personvernregelverket	5
4.2	Regelverk om offentliggjøring.....	7
4.2.1	Offentlighetsprinsippet.....	7
4.2.2	Offentleglova og offentlegforskrifta	7
5	Behandlingsgrunnlag	8
5.1	Allmenhetens interesse som behandlingsgrunnlag	8
5.2	Nærmere om forholdet mellom GDPR og offentleglova	9
5.2.1	Offentliggjøring av dokumenter	9
5.2.2	Sentrale fortolkninger og uttalelser	10
6	De grunnleggende personvernprinsippene	11
6.1	Lovlighet, rettferdighet og åpenhet	11
6.2	Formålsbegrensning.....	12
6.3	Dataminimering	13
6.4	Riktighet.....	13
6.5	Lagringsbegrensning	13
6.6	Integritet og konfidensialitet	13
6.7	Ansvarlighet.....	14
7	Ivaretagelse av de registrertes rettigheter.....	14
7.1	Rett til informasjon.....	14
7.2	Rett til innsyn.....	15
7.3	Rett til retting.....	15
7.4	Rett til sletting	15
7.5	Rett til begrensning.....	16
7.6	Rett til å protestere	16
8	Hva kan fulltekstpubliseres?	17
8.1	Typer av opplysninger	17

8.2	Kategorier av personopplysninger	18
8.3	Organisatoriske og tekniske tiltak.....	18
9	Oppsummering og konklusjon.....	19

1 Innledning

Oslo kommune behandler store mengder dokumenter og opplysninger, både som ledd i utøvelse av offentlig myndighet, som arbeidsgiver, avtalepart osv. Kommunen er underlagt en rekke krav i regelverket som regulerer behandlingen av slike dokumenter og opplysninger for å ivareta blant annet hensynet til offentlighet.

I byrådsplattformen 2019-2023 fremgår det at Oslo skal være en åpen og demokratisk by. Bystyret har vedtatt byrådets forslag til strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring, med enkelte endrings- og tilleggspunkter (sak 285/20). Et av disse punktene er:

«Byrådet bes så raskt det lar seg gjøre å sikre at dokumenter som ikke er unntatt offentlighet er tilgjengelige og kan lastes opp direkte i elnnsyn-løsningen. Dette skal kunne skje uten at man må be særskilt om tilgang. Byrådet bes etablere felles retningslinjer for fulltekstpublisering der bl.a. åpenhet, personvern og innbyggernes tillit er sentrale premisser.»

På bakgrunn av dette bør Oslo kommune så langt som mulig legge til rette for å gjennomføre bystyrets vedtak, herunder sikre at dokumenter tilgjengliggjøres i elnnsyn-løsningen.

Denne vurderingen er utført av Byrådsavdeling for finans ved Seksjon for informasjonssikkerhet og IKT etter anmodning fra Byrådslederens kontor (BLK). Vurderingen er ikke en personvernkonsekvensvurdering eller DPIA, men en vurdering av relevant regelverk knyttet til fulltekstpublisering. Vurderingen vil behandle prinsipielle problemstillinger knyttet til fulltekstpublisering sett fra et personvernperspektiv, uten en konkret vurdering av elnnsyn som løsning. I tillegg til personvernregelverket vil det være nødvendig å se på annet regelverk som regulerer offentlig forvaltning i kommunesektoren, samt andre hensyn som gjør seg gjeldende.

Nye opplysninger vil kunne føre til endringer i vurderingen.

Eventuelle spørsmål knyttet til vurderingen sendes til fagsjef for personvern i Oslo kommune: maryke.nuth@byr.oslo.kommune.no.

2 Problemstilling

I dette notatet tas det stilling til spørsmålet om hvorvidt Oslo kommune kan innføre en praksis med fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger på internett, og hva det vil innebære for den enkelte virksomhet og Oslo kommune i stort, dersom virksomheten velger å fulltekstpublisere dokumenter på internett.

Det gis en redegjørelse for de grunnleggende personvernprinsippene i GDPR og de registrertes rettigheter, med eksempler på tiltak som kan iverksettes for å sikre at behandling av personopplysninger ved fulltekstpublisering er i henhold til personvernregelverket.

3 Omfang og avgrensninger

Vurderingen knytter seg til dokumenter som inneholder personopplysninger og som ikke er unntatt offentlighet med hjemmel i offentleglova. Dokument i denne sammenheng må forstås som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. definisjon i offl. § 4.

Fulltekstpublisering er når saksdokument gjøres tilgjengelig for allmennheten i fulltekst på internett. Enhver vil få tilgang til å lese eller laste ned disse dokumentene, uten å måtte be om innsyn. Løsningen fungerer slik at man klikker seg «direkte» inn på dokumentet som ligger klart for lesing.

Det er viktig å presisere at «fulltekstpublisere» og «tilgjengeliggjøre» er begreper som blir brukt om hverandre når man snakker om fulltekstpublisering. Et annet begrep som har vært vanlig å bruke er «offentliggjøre».

Regelverket knyttet til hvilke dokumenter som skal være offentlige eller unntas fra offentlighet, er ikke omfattet av vurderingen. Behandling av dokumenter underlagt journalførings- og arkivplikt vurderes ikke, selv om fulltekstpublisering i mange tilfeller vil være en del av samme løsning som ivaretar journalførings- og arkivplikt. Videre vil behandling av dokumenter etter innsynforespørsel underlagt de vanlige reglene i offentlig forvaltning heller ikke vurderes her.

Særlovgivningen eller særhensyn som gjør seg gjeldende for enkeltvirksomheter eller sektorer vurderes ikke.

4 Rettslig grunnlag

Nedenfor følger en redegjørelse for regelverket som er relevant ved vurdering av spørsmålet om Oslo kommune kan fulltekstpublisere dokumenter med personopplysninger på internett, samt hvilke bestemmelser i de ulike regelverkene som må etterleves.

4.1 Personvernregelverket

Personopplysningsloven av 2018, som gjør EUs personvernforordning (General Data Protection Regulation – GDPR) til norsk lov, regulerer all behandling av personopplysninger. Formålet med personvernregelverket er å sikre «vern av fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter, særlig deres rett til vern av personopplysninger», jf. GDPR art. 1 nr. 2.

Personvernregelverket omfatter all behandling av personopplysninger som utføres av blant annet offentlige myndigheter, uavhengig av hvilket formål personopplysningene behandles for.

Enhver behandling av personopplysninger må behandles i tråd med de grunnleggende personvernprinsippene, jf. GDPR art. 5. I henhold til bestemmelsen skal personopplysninger:

- Behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte

- Samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene
- Være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for
- Være korrekte og om nødvendig oppdaterte
- Ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for
- Behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysninger ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak

Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at de ovennevnte personvernprinsippene overholdes. I tillegg har behandlingsansvarlig plikt til å tilrettelegge for og ivareta den registrertes rettigheter etter GDPR art. 12-22.

Videre må all behandling av personopplysninger ha et rettslig grunnlag for å være lov, jf. GDPR art. 6. Det innebærer at behandlingsansvarlig må ha identifisert om det finnes et behandlingsgrunnlag før en behandling av personopplysningene starter.

Enhver behandling av personopplysninger må også skje i henhold til Grunnloven § 102 som verner om retten til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.

Bestemmelsen lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller. Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet».

Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 og må tolkes i lys av denne. EMK er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven av 1999.

EMK art. 8 verner om respekten for familie- og privatliv, hjem og korrespondanse, og den norske oversettelsen lyder som følgende:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Et inngrep i retten etter EMK art. 8 nr. 1 må kunne rettferdiggjøres etter EMK art. 8 nr. 2. Dette innebærer at inngrepet må ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Kravet om at inngrepet må være «i samsvar med loven» innebærer at inngrepet må ha et rettslig grunnlag i norsk rett.

Ved motstrid skal EMK gå foran bestemmelser i norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

4.2 Regelverk om offentliggjøring

Reguleringen av den offentlige forvaltning bygges på lov og regelverk i tillegg til sedvanerett, forvaltningspraksis og prinsipper. Sentralt i denne vurderingen er offentlighetsprinsippet og offentleglova.

4.2.1 Offentlighetsprinsippet

Offentlighetsprinsippet regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp. Det bidrar til å styrke og videreutvikle demokratiet. Offentlighetsprinsippet omfatter både debatt og tilgangen på informasjon.

Offentlig innsyn i virksomheten til forvaltningen er et viktig prinsipp i forvaltningsretten nedfelt i offentleglova. Offentlighetsprinsippet fastslår at forvaltningens virksomhet er offentlig.

Utgangspunktet for offentlighetsprinsippet er Grunnloven § 100 femte ledd:

«Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følge forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.»

Offentlighetsprinsippet er videre regulert i offentleglova med forskrift. Offentleglovas formålsbestemmelse, jf. § 1, lyder slik:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

Offentleglovas formålbestemmelse tydeliggjør offentlighetsprinsippet, og at hovedregelen i loven er at alle har rett til innsyn i dokumentene i forvaltningen.

4.2.2 Offentleglova og offentlegforskrifta

Offentleglova (offl.) gjelder i utgangspunktet alle forvaltningsorganer, jf. § 2, og etablerer en plikt for forvaltningen til å gjøre sine dokumenter offentlig tilgjengelige, jf. § 3.

Offl. § 10 tredje ledd første punktum slår fast at organer som er omfattet av loven *kan* gjøre dokumenter allment tilgjengelig på internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Offentlegforskrifta § 7 første ledd fastslår det samme, og i bestemmelsens andre ledd listes det opp en rekke opplysninger som ikke skal gjøres tilgjengelig på internett, se nærmere i kap. 8.1.

Det bør bemerkes at både offl. § 10 tredje ledd første punktum og offentlegforskrifta § 7 første ledd er «kan» regler. Reglene må forstås slik at det ikke er en plikt for organer (virksomheter) som er omfattet av loven til å tilgjengeliggjøre dokument på internett, men at det er opp til den enkelte organer (virksomheter) å avgjøre hvorvidt slik tilgjengeliggjøring skal skje. Dette fremgår også av *Rettleiar til offentleglova* kap. 4.5.2.:

«Føresegnene i offentleglova § 10 tredje ledd første punktum og offentlegforskrifta § 7 første ledd klargjer likevel at det er høve til slik offentleggjing. Det er opp til den enkelte verksemda å fastsetje i kva grad dette høvet skal brukast»

Etter offentlegforskrifta § 7 tredje ledd skal virksamheten som tilgjengeliggjør dokumenter på internett opplyse om hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av dokument.

5 Behandlingsgrunnlag

I henhold til GDPR art. 6 nr.1 kreves det et behandlingsgrunnlag for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. Det er et krav å vurdere og finne riktig behandlingsgrunnlag før behandlingen starter.

Den rettslige problemstillingen her er om Oslo kommune har behandlingsgrunnlag for å tilgjengeliggjøre dokumenter i fulltekst, når dokumentene inneholder personopplysninger.

5.1 Allmenhetens interesse som behandlingsgrunnlag

Et aktuelt behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med fulltekstpublisering er GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e. Bestemmelsen sier at behandlingen av personopplysninger er lovlig dersom *«behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»*. Bestemmelsen krever et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal lovgivning, jf. GDPR art. 6 nr. 3.

Det videre spørsmålet blir hva som kan være et aktuelt supplerende rettsgrunnlag i nasjonal lovgivning. Offentleglova § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7 er det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett for offentlig forvaltnings tilgjengeliggjøring av dokumenter med personopplysninger på internett.

Som tidligere nevnt i punkt 4.2.2 er både offl. § 10 tredje ledd første punktum og offentlegforskrifta § 7 første ledd «kan» regler, og reglene må forstås slik at det ikke er en plikt for offentlig forvaltning å offentliggjøre dokumenter. Denne tilnærmingen tilsier at offentlig forvaltning ikke har en rettslig forpliktelse til å offentliggjøre dokumenter som sådan. Derfor er det ikke aktuelt å bruke GDPR art. 6. nr. 1 bokstav c som behandlingsgrunnlag (rettslig forpliktelse).

Samtidig åpner GDPR i art. 86 for at det kan tas hensyn til prinsippet om allmenhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter (nærmere om GDPR art. 86, se punkt 5.2). Behandling av personopplysninger i allmenhetens interesse i GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e vil derfor være et mer treffende behandlingsgrunnlag. Dette vil si at selv om offentlig forvaltning ikke har plikt til å offentliggjøre dokumenter vil det fortsatt være mulig å finne behandlingsgrunnlag i GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e når offentliggjøring er begrunnet i allmenhetens interesse.

Basert på dette, vil Oslo kommune kunne ha behandlingsgrunnlag for fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger på internett etter GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e med supplerende rettsgrunnlag i offentleglova § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7.

5.2 Nærmere om forholdet mellom GDPR og offentleglova

Forholdet mellom personvernregelverket og offentlighetslovgivningen reguleres av GDPR art. 86, som lyder:

Artikkel 86 Behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter
Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.

GDPR art. 86 er nærmere utdypet i fortalepunkt 154, som sier:

Denne forordning gir mulighet for at det ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Innsyn i offentlige dokumenter kan anses for å være i allmennhetens interesse. Personopplysninger i dokumenter som oppbevares av en offentlig myndighet eller et offentlig organ, bør kunne offentliggjøres av nevnte myndighet eller organ dersom dette er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller det offentlige organet er underlagt.

5.2.1 Offentliggjøring av dokumenter

Det bør bemerkes at GDPR art. 86 bruker begrepet «kan utleveres» som oversettelse fra «may be disclosed», mens i GDPR fortalepunkt nr. 154 brukes det «bør kunne offentliggjøres» for å oversette «should be able to be publicly disclosed». Dette vil si begrepet «disclosed» oversettes på en inkonsistent måte i den norske versjonen av GDPR. Rettskildelæren tilsier at man i slike tilfeller bør legge mer vekt på kilden på originalspråket som her er engelsk.

En tolkning av begrepet «publicly disclosed» er at begrepet er videre enn kun «utlevering», og at «offentliggjøring» vil være en mer dekkende oversettelse til norsk. Tidligere har det vært vanlig å bruke «utlevering» der offentlig forvaltning utleverer dokumenter fysisk. Utvikling i teknologien har gjort det nødvendig å sikre at det brukes en mer dekkende terminologi særlig fordi dokumenter i mindre grad enn tidligere utleveres fysisk. Begrepet «offentliggjøring» kan tolkes til å omfatte både utlevering av dokumenter fysisk, åpent tilgjengeliggjøring av dokumenter for allmenheten («publisering») og å gi tilgang til dokumenter på konkret forespørsel.

Det er derfor begrepet «offentliggjøring» (og ikke «utlevering» eller «publisering» som sådan) som legges til grunn i denne vurderingen.

5.2.2 Sentrale fortolkninger og uttalelser

Ut ifra det ovennevnte kan det legges til grunn at personopplysninger i offentlige dokumenter kan tilgjengeliggjøres i samsvar med nasjonal rett. Det innebærer at tilgjengeliggjøring av personopplysninger er lovlig, forutsatt at slik tilgjengeliggjøring gjøres i samsvar med bestemmelsene i offentlighetslovgivningen.

Det er flere uttalelser som støtter denne vurderingen:

Personvernemndas vedtak 18. februar 2019, PVN-2018-12, omhandler publisering av en saksfremstilling som inneholder personopplysninger. I vedtaket tok nemnda stilling til forholdet mellom GDPR art. 86 og GDPRs regler om behandlingsgrunnlag i forbindelse med utlevering etter offentleglova.

Nemnda siterte i sin avgjørelse departementets uttalelse om GDPR art. 86 i Prop. 56 LS (2017-2018) punkt 15.2:

«I forordningen er det, i motsetning til i direktivet, uttrykkelig regulert hvordan reglene om personopplysningsvern forholder seg til nasjonale regler om innsyn i offentlige dokumenter. Etter forordningen artikkel 86 kan personopplysninger utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet, og det er tilstrekkelig at utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Ettersom artikkel 86 ikke stiller andre krav til utleveringen av personopplysningene enn at den er "i samsvar med" reglene om allmennoffentlighet, går forordningen på dette punktet noe lenger i retning av offentlighet enn unntaksregelen i dagens lov. Mens unntaksregelen i personopplysningsloven § 6 første ledd kun gjelder ved innsynsrett etter offentleglova, omfatter unntaket i forordningen artikkel 86 også de tilfellene der offentleglova bare gir adgang, og ikke plikt, til å gi innsyn, jf. offentleglova § 11 om meroffentlighet.»

Nemnda la til grunn at «rettstilstanden etter personopplysningsloven 2018 og GDPR er slik at utlevering av personopplysninger «i samsvar med» offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag i artikkel 6 og 9». Her går nemnda noe lenger, og sier at det er tilstrekkelig at offentliggjøring av personopplysninger er i samsvar med offentleglova.

Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 19/4154 om endringer i personopplysningsloven inneholder en beskrivelse av gjeldende rett, der det også vises til Personvernemndas vedtak 18. februar 2019. Departementet konstaterer at det er artikkel 86 som regulerer forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova og skriver på side 37:

«Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det i foralepunkt 154 er fastsatt at det «ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter»».

I lys av GDPR art. 86, mener departementet at det vil foreligge rettslig grunnlag etter art. 6 nr. 1 bokstav e dersom offentleglova åpner for utlevering av personopplysninger. I samme høringsnotat legger departementet også til grunn at offentleglova kan gå foran bestemmelser i GDPR hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen.

At GDPR ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet støttes av Datatilsynet, som i sitt høringssvar av 05.12.2019 til Justis- og beredskapsdepartementets til ovennevnte høringsnotat skriver:

«Tilsynet deler departementets syn om at formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet, slik dette framgår av offentleglova § 3. Så lenge offentleglova åpner for utlevering (innsyn), foreligger det behandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr.2, og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Datatilsynet kan ikke se at andre bestemmelser i forordningen skulle være til hinder for slik utlevering. Vi deler derfor departementets vurdering om at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova.»

Både departementet og Datatilsynet er enige om at GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e) kan brukes som behandlingsgrunnlag for offentliggjøring av dokumenter med personopplysninger.

6 De grunnleggende personvernprinsippene

Enhver behandling av personopplysninger må være i tråd med de grunnleggende personvernprinsippene i GDPR art. 5. Prinsippene gir på ulike måter uttrykk for at behandling av personopplysninger skal skje på en måte som i størst mulig grad sikrer forutsigbarhet og forholdsmessighet for enkeltmennesket.

Nedenfor følger en redegjørelse for de ulike prinsippene og hva de vil innebære for Oslo kommune dersom virksomhetene velger å fulltekstpublisere dokumenter på internett. Det gis også en redegjørelse med eksempler på tiltak som kan iverksettes for å sikre at behandlingen er i henhold til hvert av prinsippene. Redegjørelsen inneholder imidlertid ingen uttømmende oversikt over aktuelle tiltak.

6.1 Lovlighet, rettferdighet og åpenhet

At behandlingen av personopplysninger må være lovlig innebærer først og fremst at det må finnes et rettslig grunnlag for en planlagt behandling av personopplysninger.

At behandlingen av personopplysninger må skje rettferdig betyr at den skal gjøres i respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger. Behandlingen skal være forståelig for de registrerte og ikke foregå på skjulte eller manipulerende måter.

Åpenhet betyr i denne sammenheng at bruken av personopplysninger skal være oversiktlig og forutsigbar for den opplysningene gjelder. Personer det behandles opplysninger om, skal være informert om behandlingen. Åpenhet bidrar til å skape tillit og det setter enkeltpersonen i stand til å bruke sine rettigheter og ivareta sine interesser.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Lovlighet

Det er vurdert at Oslo kommune har behandlingsgrunnlag for fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger i GDPR art. 6 nr. 1 bokstav ejf. offl. § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7.

Rettferdighet og åpenhet

Begge prinsippene vil kunne ivaretas med god og tilstrekkelig informasjon til de registrerte om at virksomheten har valgt å fulltekstpublisere dokumenter på internett og hva dette innebærer.

Av informasjonen bør det i tillegg fremgå hvilke typer av personopplysninger som vil kunne tilgjengeliggjøres i dokument på internett samt hvilke tiltak som er iverksatt av hensyn til personvernet. Informasjon om fulltekstpublisering bør også fremgå av personvernerklæringen til virksomheten. Ved å gi god og tilstrekkelig informasjon om fulltekstpublisering vil de registrerte også få anledning til å gi beskjed om de ikke ønsker fulltekstpublisering, og dokumentet kan unntas publisering (se nærmere om retten til å protestere under).

6.2 Formålsbegrensning

Prinsippet innebærer at personopplysninger kun skal behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål. Det betyr at ethvert formål med behandling av personopplysninger skal identifiseres og beskrives presist, og alle formål skal være forklart på en måte som gjør at alle berørte har samme forståelse av hva personopplysningene skal brukes til.

At formålet skal være legitimt innebærer at det i tillegg til å ha et rettslig grunnlag også skal være i samsvar med øvrige etiske og rettslige samfunnsnormer. Personopplysninger kan ikke gjenbrukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Offentlighetslovgivningen regulerer behandling av personopplysninger til offentlighetsformål. Lovgivningen pålegger virksomhetene å behandle personopplysningene til dette formålet og åpner opp for at dokumenter med personopplysninger kan tilgjengeliggjøres for enhver via innsynskrav eller for allmennheten ved tilgjengeliggjøring på internett.

Retten til innsyn og derav offentlige virksomheters offentliggjøring av opplysninger, er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Demokratihensynet, kontrollhensynet og hensynet til rettssikkerheten er de grunnleggende hensynene som ligger bak demokratiprinsippet og dette kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen til offentleglova, jf. § 1:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

6.3 Dataminimering

Prinsippet om dataminimering innebærer å begrense behandling av personopplysninger til det som er nødvendig for å realisere formålet med innsamlingen.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

En kategorisering av personopplysninger vil kunne gi virksomheten en oversikt over hvilke personopplysninger som skal og hvilke personopplysninger som ikke skal, tilgjengeliggjøres på internett. Dette vil bidra til å sikre at kun opplysninger som kan fulltekstpubliseres tilgjengeliggjøres på internett.

6.4 Riktighet

Prinsippet innebærer at personopplysninger som behandles skal være korrekte, og skal om nødvendig oppdateres. Dette betyr at den behandlingsansvarlige må sørge for å straks slette eller rette personopplysninger som er uriktige.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Økt digitalisering har forenklet arbeidet med å sørge for at personopplysningene som virksomhetene registrerer er oppdaterte og korrekte. For å sikre riktighet kan Oslo kommunes virksomheter verifisere opplysningene opp mot offentlige registre.

Informasjon til de registrerte om fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger, vil kunne sette de registrerte i stand til å verifisere sine egne opplysninger og eventuelt kreve retting av opplysningene som ikke er korrekte.

6.5 Lagringsbegrensning

Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Offentlige virksomheter må alltid gjøre en konkret vurdering av hvor lenge dokumenter skal lagres basert på formålet og om det finnes særlovgivning som regulerer lagringstiden.

6.6 Integritet og konfidensialitet

Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet beskyttes. Dette betyr at den behandlingsansvarlige må sørge for å iverksette tiltak mot utilsiktet og ulovlig ødeleggelse, tap og endringer av personopplysninger.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Virksomheten må forsikre seg om at løsningen som muliggjør fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger, behandler personopplysninger på en slik måte at opplysningenes integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet beskyttes. Eksempel på tiltak kan være logger over bruk og tilgangsstyring.

6.7 Ansvarlighet

Prinsippet om ansvarlighet understreker den behandlingsansvarliges ansvar for å opptre i samsvar med reglene for behandling av personopplysninger. I Oslo kommune er det den enkelte virksomheten som har det operative behandlingsansvaret for behandling av personopplysningene i virksomheten.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Den behandlingsansvarlige må opptre proaktivt og etablere alle nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak for å sikre at regelverket etterlevs til enhver tid. Virksomheten må også kunne dokumentere at den har gjennomført tiltak for å etterleve personvernregelverket, dette innebærer både etterlevelse av personvernprinsippene og de registrertes rettigheter.

7 Ivaretagelse av de registrertes rettigheter

Personvernregelverket skal sikre vern av den enkeltes personopplysninger, jf. GDPR art. 1 nr. 2. Hver enkelt virksomhet i Oslo kommune har en plikt til å ivareta de registrertes rettigheter når virksomheten samler inn og bruker personopplysninger om enkeltpersoner. Disse rettighetene må så langt de rekker også ivaretas dersom den enkelte virksomhet velger å fulltekstpublisere dokumenter på internett.

Under følger en redegjørelse for de registrertes rettigheter samt hvilke av disse som må ivaretas ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger på internett.

7.1 Rett til informasjon

Virksomhetenes plikt til å gi informasjon til den registrerte ved behandling av personopplysninger følger av GDPR art. 12-14.

Det stilles også krav til hvordan de kommuniserer med enkeltpersoner. Regelverket krever at virksomheten skal kommunisere på en kortfattet, åpen, forståelig og lett tilgjengelig måte. Språket skal være klart og enkelt, særlig når informasjonen er spesifikt rettet mot barn.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Virksomheten bør utarbeide generell informasjon om at virksomheten skal fulltekstpublisere dokumenter med personopplysninger på internett. Her er det viktig å oppgi korrekt informasjon, og særlig informasjon om hvilke personopplysninger og hvilke personopplysninger som ikke, vil kunne fremkomme i et dokument som blir fulltekstpublisert. Av informasjonen bør det også fremgå hva en løsning med fulltekstpublisering innebærer, for eksempel at allmennheten kan få

tilgang til enkelte personopplysninger om de registrerte. Videre bør det informeres om hvilke tekniske tiltak som er iverksatt for å ivareta hensynet til personvernet. Informasjon kan gis til den registrerte i en tilpasset personvernerklæring.

7.2 Rett til innsyn

I henhold til GDPR art. 15 har den registrerte rett til innsyn i egne personopplysninger. Bestemmelsens bokstav a-h angir hvilken informasjon den registrerte skal gis ved krav om innsyn.

Ved fulltekstpublisering av dokument med personopplysninger:

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger må det gis informasjon om hvilke konkrete personopplysninger kommunen behandler om de registrerte, hvordan personopplysningene om de registrerte behandles (hvilke personopplysninger som fremgår av dokument som er fulltekstpublisert) og hvor opplysningene er hentet fra.

7.3 Rett til retting

Den registrertes rett til retting følger av GDPR art. 16 og innebærer at den registrerte kan kreve retting av uriktige personopplysninger om seg selv og en rett til å få ufullstendige personopplysninger om seg komplett, herunder ved å fremlegge en framlegge en supplerende erklæring.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Virksomheten må etablere gode rutiner knyttet til krav om retting fra den registrerte ved fulltekstpublisering av dokumenter på internett. Rutinene må si noe om hvordan krav om retting fra den registrerte skal behandles, i hvilke tilfeller virksomheten selv kan rette opplysninger og hvordan retting skal skje dersom det kommer korrigert melding fra annen offentlig myndighet som har meldt inn opplysningene.

7.4 Rett til sletting

I enkelte tilfeller kan de registrerte kreve at egne personopplysninger slettes, jf. GDPR art. 17. Retten til sletting kalles også noen ganger «retten til å bli glemt».

De registrertes rett til sletting gjelder imidlertid ikke dersom lagring av opplysningene er nødvendig:

- For å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet
- For å oppfylle en rettslig forpliktelse som Oslo kommune er underlagt, eller for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet
- Av hensyn til allmennhetens interesse på området folkehelse
- For arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål
- For å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav

Virksomheten må være bevisst på at personopplysninger skal slettes dersom det ikke lenger er et nødvendig grunnlag for å lagre opplysningene. Dette skal virksomheten vurdere av eget tiltak eller dersom den registrerte ber om sletting.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Hvilke typer av opplysninger dokumentet inneholder har betydning for hvorvidt dokumentet i sin helhet kan slettes. Hvordan retten til sletting kan ivaretas ved fulltekstpublisering vil også avhenge av hvordan løsningen med fulltekstpublisering er lagt opp.

7.5 Rett til begrensning

Retten til begrensning følger av GDPR art. 18 og innebærer at den registrerte i noen tilfeller kan be om at måten virksomheten bruker personopplysningene til den registrerte på, begrenses. I så fall kan den registrertes personopplysninger lagres, men ikke behandles utover dette uten den registrertes samtykke.

Retten til begrensning av behandling av de registrertes personopplysninger gjelder ikke dersom fortsatt behandling av personopplysningene er nødvendig:

- For å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav
- For å verne en annen fysisk eller juridisk persons rettigheter
- Av hensyn til viktige allmenne interesser

Virksomheten skal sørge for begrensning uten ugrunnet opphold og normalt senest innen én måned.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Virksomheter må ha rutiner for å håndtere krav om begrensning av behandling av personopplysninger. Det bør sikres en teknisk mulighet for å flytte opplysninger til et annet sted (der personopplysninger kun lagres) samtidig som personopplysningene gjøres utilgjengelige for brukere av internett.

7.6 Rett til å protestere

Den registrertes rett til å protestere følger av GDPR art. 21. Retten til å protestere innebærer at den registrerte i noen tilfeller kan protestere mot at egne personopplysninger behandles.

Retten til å protestere gjelder ikke i dersom en virksomhet kan påvise at det foreligger tvingende berettigede grunner:

- for behandling av personopplysninger som går foran den registrertes interesser, rettigheter og friheter, eller
- for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav.

Det fremgår av GDPR art. 21 nr. 1 at den registrerte til enhver tid har rett til å protestere mot behandling av personopplysninger om seg som har grunnlag i blant annet GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e.

Virksomheten skal svare på protesten uten ugrunnet opphold og normalt senest innen én måned.

Ved fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger:

Den registrertes rett til å protestere knytter seg til selve *behandlingen* av sine opplysninger, i motsetning til rett til innsyn, retting og sletting hvor den registrertes rett knytter seg til de konkrete personopplysningene. Virksomheten skal ikke lenger behandle personopplysninger med mindre virksomheten kan påvise at det foreligger tungtveiende grunner som går foran en protest.

Virksomheten må ha gode rutiner for å håndtere protest fra den registrerte.

8 Hva kan fulltekstpubliseres?

8.1 Typer av opplysninger

Offl. § 10 tredje ledd hjemler tilgjengeliggjøring av *dokumenter* på internett. Hvilke typer opplysninger dokumentet inneholder har betydning for hvorvidt dokumentet i sin helhet kan tilgjengeliggjøres, eller om enkelte opplysninger i dokumentet må sladdes før det tilgjengeliggjøres.

Offentlegforskrifta § 7 annet ledd bokstav a-f angir hvilke typer personopplysninger som det *ikke* er tillatt å tilgjengeliggjøre på internett. Oppstillingen omfatter enkelte opplysninger som kan offentliggjøres på annen måte enn på internett.

Følgende personopplysninger kan ikke tilgjengeliggjøres på internett:

- Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov
- Opplysninger som det kan gjøres unntak fra innsyn for etter § 9 i forskriften
- Opplysninger som nevnt i GDPR art. 9 og 10
- Fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon
- Opplysninger om lønn og godtgjørelse til fysiske personer, med unntak for opplysninger om lønn og godtgjørelse til personer i ledende stillinger i det offentlige og i ledende stillinger eller i styret i selvstendige rettssubjekt
- Materiale som en tredjepart har immaterielle rettigheter til, med unntak for slikt materiale som er nevnt i forskriftens § 5 første ledd andre punktum og for materiale der rettshaveren samtykker til at materialet kan bli gjort tilgjengelig

Selv om opplysningene ovenfor ikke kan tilgjengeliggjøres på internett, kan det være anledning til å offentliggjøre opplysninger på annen måte enn internett.

Personopplysninger er enhver opplysning som kan knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»), jf. GDPR art. 4 nr. 1. Dette kan være f.eks. et navn, adresse,

telefonnummer, et identifikasjonsnummer (inkludert personnummer), lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for en fysisk persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet.

Utgangspunktet er at virksomheten kan tilgjengeliggjøre dokumenter med personopplysninger som ikke er omfattet av opplistingen i offentlegforskrifta § 7 annet ledd bokstav a-f, på internett. Virksomheten kan også velge å ikke publisere dokument på internett selv om dokumentet ikke inneholder opplysninger som det er forbudt å tilgjengeliggjøre etter samme bestemmelse. Dette kan for eksempel gjelde dokumenter som inneholder sikkerhetsrelatert informasjon, mange ulike organinterne dokumenter, opplysninger som ikke bør bli gjort kjent av utenrikspolitiske hensyn osv.

På bakgrunn av forbudet mot tilgjengeliggjøring av opplysninger som nevnt i offentlegforskrifta § 7 annet ledd bokstav a-f samt at virksomheten i tillegg kan ha egne føringer for dokumenter som ikke skal tilgjengeliggjøres, vil det være et stort behov for dokumentkontroll i virksomheten. I praksis betyr dette at virksomheten må vurdere det konkrete innholdet i de enkelte dokumentene før de tilgjengeliggjøres på internett. I tilfeller der virksomheten er i tvil om et dokument kan tilgjengeliggjøres eller ikke, bør virksomheten avvente tilgjengeliggjøring til det er avklart.

8.2 Kategorier av personopplysninger

Virksomhetene i Oslo kommune behandler personopplysninger i stort omfang i sin behandling av alle typer saker som tilhører kommunal forvaltning. Dette omfatter utstrakt kontakt og kommunikasjon med privatpersoner innen alle saksområder. Saksområdene spenner seg fra mindre inngripende saksområder, som f.eks. byggesaker, til særlig sensitive saksområder, som f.eks. saker innen barnevern og helse. Noen virksomheter i Oslo kommune behandler også store mengder særlige kategorier av personopplysninger som har et spesielt beskyttelsesbehov.

Gitt det store omfanget og sensitiviteten av personopplysninger som kommunen behandler, vil det være vanskelig å gi en oversikt over alle typer personopplysninger som kan være aktuell for tilgjengeliggjøring på internett. Virksomhetene i Oslo kommune må selv gjøre konkrete vurderinger for kategorisering av dokumenter og opplysninger som kan fulltekstpubliseres.

Ved kategorisering av personopplysninger vil utgangspunktet være gjeldende regelverk om offentliggjøring som sier hvilke personopplysninger som kan og hvilke opplysninger som ikke kan tilgjengeliggjøres på internett. I tillegg kan virksomheten ha egne føringer for hvilke dokumenter som kan fulltekstpubliseres.

8.3 Organisatoriske og tekniske tiltak

Som beskrevet ovenfor er det ikke et generelt forbud mot å tilgjengeliggjøre dokumenter med alle typer personopplysninger på internett. Selv om personopplysningene som tilgjengeliggjøres ikke er taushetsbelagte, vil tilgjengeliggjøring av dokument som inneholder store mengder personopplysninger kunne utgjøre et ikke ubetydelig inngrep i den enkeltes personvern. Imidlertid vil ulike tiltak kunne minimere risikoen for personvernet ved fulltekstpublisering av

dokumenter med personopplysninger på internett. Nedenfor gis eksempler på hvilke tiltak virksomheten kan iverksette.

Virksomhetens fulltekstpublisering av dokumenter på internett forutsetter at virksomheten har gode organisatoriske og tekniske tiltak som bidra til etterlevelse av regelverket. I tillegg vil god opplæring til ansatte være et viktig og nødvendig tiltak.

Virksomheten må etablere rutiner som sikrer at de etterlever regelverket og egne føringer. For eksempel bør rutiner sikre at det unngås bruk av personnavn i dokument- og filbeskrivelser.

De tekniske løsningene må også sikre at kravene i regelverket oppfylles. For eksempel vil tekniske innretninger for minimering av datainnhøsting og sammenstillinger av personopplysninger kunne bidra til bedre personvern for den registrerte. Et annet eksempel er en teknisk løsning med sperre mot søk på personnavn i avsender-/mottakerfeltet.

9 Oppsummering og konklusjon

Følgende er en oppsummering og konklusjon av ovenstående vurdering:

- Virksomheter i Oslo kommune vil kunne ha behandlingsgrunnlag for fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger etter GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e med supplerende rettsgrunnlag i offentleglova § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7.
- Fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger forutsetter etterlevelse av offentlighetslovgivningen og personvernlovgivningen, og det må sikres at den registreres rettigheter samt de grunnleggende personvernprinsippene ivaretas.
- Fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger vil kreve en konkret vurdering av organisatoriske og tekniske tiltak som må gjennomføres for å ivareta den registrertes rettigheter samt de grunnleggende personvernprinsippene etter personvernlovgivningen.
- Omfanget av hva den enkelte virksomhet kan fulltekstpublisere må vurderes konkret ut fra offentlighetslovgivningen, personvernlovgivningen, aktuell særlovgivning og eventuelle føringer i egen virksomhet. Dette tilsier at vurdering av fulltekstpublisering av dokumenter med personopplysninger ikke nødvendigvis vil være lik for alle virksomheter i Oslo kommune, og at flere virksomheter vil kunne ha ulik konklusjon om samme dokument, basert på f. eks. egen særlovgivning.