

UiO : **Det juridiske fakultet**

Sammenhengen mellom sentrale begreper i personopplysningsloven og forvaltningsloven

Om forholdet mellom «personopplysning», «sensitive personopplysninger» og
«noens personlige forhold»

Kandidatnummer: 535

Leveringsfrist: 25. november 2012

Antall ord: 15629



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn og aktualitet.....	1
1.2	Nærmere om problemstillingene	2
1.3	Rettskilder og metode	4
1.3.1	Innledning	4
1.3.2	Lover, direktiv, forskrifter og forarbeider	4
1.3.3	Avgjørelser, uttalelser og juridisk teori.....	6
1.4	Om oppgavens oppbygning	9
2	BEGREPENE I KONTEKST.....	9
2.1	Innledning	9
2.2	Det saklige virkeområdet til personopplysningsloven og til forvaltningsloven	10
2.3	Materielle bestemmelser	12
3	OM FORHOLDET MELLOM «PERSONOPPLYSNING» OG «NOENS PERSONLIGE FORHOLD».....	14
3.1	Innledning.....	14
3.2	Opplysninger og vurderinger.....	18
3.2.1	Opplysning	18
3.2.2	Humant biologisk materiale	19
3.2.3	Biometri.....	20
3.2.4	Vurdering	22
3.3	Tilknytningen.....	23
3.3.1	Anonymisering	25
3.3.2	Pseudonymisering	27
3.3.3	Kryptering	28
3.4	Enkeltperson	29

3.4.1	Om fysiske og juridiske personer.....	30
3.4.2	Om levende og døde personer.....	31
4	OM FORHOLDET MELLOM «SENSITIVE PERSONOPPLYSNINGER» OG «NOENS PERSONLIGE FORHOLD».....	32
4.1	Innledning.....	32
4.2	Rasemessige, etniske og statsborgerlige forhold.....	35
4.3	Oppfatninger.....	38
4.4	Straffbare handlinger.....	41
4.5	Helseforhold.....	42
4.6	Seksuelle forhold.....	43
4.7	Fagforeningstilhørighet.....	45
4.8	Om normale og unormale verdier.....	46
5	HVILKE GENERELLE BEGREPSMESSIGE SAMMENHENGER ER DET MELLOM «PERSONOPPLYSNINGER», «SENSITIVE PERSONOPPLYSNINGER» OG «NOENS PERSONLIGE FORHOLD»?.....	48
5.1	Er opplysninger om «noens personlige forhold» alltid å regne som personopplysninger i personopplysningslovens forstand?.....	49
5.2	Er «sensitive personopplysninger» alltid taushetsbelagt i samsvar med forvaltningsloven § 13?.....	50
5.3	Hvilke generelle begrepsmessige sammenhenger er det mellom «personopplysninger», «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»?.....	52
6	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	53
7	KILDER.....	58
7.1	Lover og direktiv.....	58
7.2	Forskrifter.....	58
7.3	Dommer.....	58

7.4	Forarbeider.....	59
7.5	Litteratur	59
7.6	Personvernnemnda og Sivilombudsmannen.....	60
7.7	Uttalelser, rundskriv, veiledere mm	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

I kommentarene til personopplysningsloven på Gyldendal rettsdata¹ skriver Dag Wiese Schartum at det i offentlig forvaltning i «praksis foreligger ... en tredeling av begrepet 'personopplysning' med uklare og til dels vanskelige overganger mellom kategoriene», og at dette særlig får betydning når personopplysningsloven og forvaltningsloven får samtidig anvendelse.

I artikkelen «Møte mellom forvaltningsretten og personopplysningsretten»² uttrykker han seg slik: «Mitt poeng er at fvl § 13 bygger på en begrepsbruk som passer dårlig inn i forhold til definisjonen av 'personopplysning' i pol § 2 nr. 1 og nr. 8 – og omvendt.» Han tar ikke stilling til om – og eventuelt hvordan – det kan etableres en bedre sammenheng mellom dem, men finner det «nærliggende å tro at det primært er forvaltningslovens bestemmelser som må tilpasses definisjonene i personopplysningsloven.» Nettopp denne manglende sammenhengen mellom begrepene i forvaltningsloven og personopplysningsloven er det jeg ønsker å gjøre til gjenstand for en nærmere drøftelse her. Det vil ikke si at jeg tar sikte på å finne en endelig løsning på problemet, men at jeg ønsker å analysere de to tilnærmingene for å se hva som skiller dem utover det rent språklige. Schartum³ skriver også at det faktum at begge lover gjelder for forvaltningens saksbehandling mv., skaper et praktisk behov for å se de to begrepene i sammenheng. I artikkelen stiller han også noen spørsmål som han eksplisitt unnlater å besvare i den sammenhengen. Jeg vil i denne oppgaven i høy grad ta utgangspunkt i nettopp disse spørsmålene.

¹ Schartum 2008a, note 11

² Schartum 2007, s. 241

³ Op.cit., s. 239-240

Den begrepsbruken Schartum sikter til, gjelder «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 og «personopplysning» og «sensitive personopplysninger» i personopplysningsloven § 2 nr. 1 og nr. 8. Siktemålet er å belyse i hvilken grad de er sammenfallende, hva eventuelle forskjeller består i og i noen grad hvilken betydning disse forskjellene eventuelt vil kunne ha. Når Schartum antydningvis foreslår endringer i forvaltningsloven for å oppnå en «rimelig grad av sammenheng», er vel dette også et uttrykk for at en slik sammenheng etter hans mening ikke eksisterer i den gjeldende lovgivning. Dette støttes da også av uttalelsen i NOU 1997:19⁴ om at det ikke er «noe sammenfall mellom begrepet ‘personopplysning’ og begrepet ‘personlige forhold’». Inntil videre vil jeg likevel lese dette med trykk på ordet sammenfall, ikke på ordet noe, og at det dermed bare er det absolutte sammenfall som utelukkes. At de har noe med hverandre å gjøre og at de omfatter i ikke ubetydelig grad de samme forhold, vil være hevet over tvil.

1.2 Nærmere om problemstillingene

Forholdet mellom begrepene i de reglene jeg vil ta for meg, kan ved et raskt øyekast se ut til å handle om hva som er skjermet og hva som ikke er det. Om man i dagligtale omtaler en opplysning som personlig, sensitiv eller følsom, vil det ofte kunne bety det samme. Vi kan likevel ikke legge til grunn at de også gjør det i de forskjellige lovene, og ved nærmere ettersyn viser det seg å være flere forhold som må tas i betraktning.

I arbeidet med å klarlegge disse forholdene, vil jeg forholde meg til de tre følgende problemstillinger:

- Hvilke generelle begrepsmessige sammenhenger er det mellom personopplysninger, «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»?
- Er opplysninger om «noens personlige forhold» alltid å regne som personopplysninger i personopplysningslovens forstand?
- Er «sensitive personopplysninger» alltid taushetsbelagte i samsvar med forvaltningsloven § 13?

⁴ NOU 1997:19, s. 63

Den første problemstillingen vil i høy grad danne grunnlaget for de to andre, og fremstår derfor som overordnet disse. For å avdekke denne sammenhengen finner jeg det hensiktsmessig først å klarlegge hvert enkelt begrep. I arbeidet med dette vil jeg se på både begrepenes innhold og deres omfang⁵. Med innhold forstås da de begrepskjennetegn som er felles for alle de elementer som skal regnes til begrepet. Med begrepets omfang forstås klassen av alle de ting som faller inn under begrepet. Analysen her vil kunne gi viktige bidrag til å avklare i hvilken grad det er mulig å etablere noen sammenheng mellom begrepene de lege lata.

Hva den andre problemstillingen angår, er det utvilsomt slik at «noens personlige forhold» stort sett kan beskrives som fallende inn under «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson», altså personopplysningslovens definisjon av personopplysning. Det kan likevel vise seg å være tilfeller der andre bestemmelser i loven gjør at ikke hvert enkelt tilfelle av «noens personlige forhold» vil måtte være underkastet bestemmelsene i denne lov. Avgrensninger presisert i forarbeider vil også kunne spille inn.

Til det tredje punktet må understrekes at det nå dreier seg om «*sensitive* personopplysninger». Hva det tilsvarende forholdet mellom personopplysninger generelt og taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 angår, er det anført i Rettleiar til offentleglova⁶: «At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningslova, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova.» Så omfattende som definisjonen i pol § 2 nr.1 er, sier vel dette nærmest seg selv, men det er altså også eksplisitt uttrykt fra departementets side. Det er nærliggende å anta som et utgangspunkt at både «noens personlige forhold» og «*sensitive* personopplysninger» er undergrupper av «personopplysning». Spørsmålet i dette kapitlet kan da også formuleres som om «*sensitive* personopplysninger» er å betrakte også som en undergruppe av «noens personlige forhold», eventuelt om disse er sammenfallende.

⁵ Se Eng 1998, s. 40-41

⁶ JPD 2009, s. 78

Schartum⁷ formulerer det slik: «Sensitive personopplysninger hører trolig alltid til «noens personlige forhold», mens «noens personlige forhold» slett ikke alltid er sensitive i personopplysningslovens forstand.» Formuleringen gir sterke føringer for en tilnærming til de spørsmålene jeg stiller, men besvarer dem ikke fullt ut.

1.3 Rettskilder og metode

1.3.1 Innledning

Redegjørelsen i dette kapittelet vil først og fremst dreie seg om hvilke rettskildefaktorer som er trukket inn i arbeidet. Det metodiske vil da i høy grad fremgå gjennom beskrivelsen av disse og tilnærmingen til dem. Siden siktemålet primært er å få en dypere forståelse av betydningen av visse uttrykk i loven, altså en undersøkelse de lege lata, vil metoden måtte regnes som rettsdogmatisk. Jeg har i oppstillingen i høy grad støttet meg til Eckhoffs⁸ kategorisering.

1.3.2 Lover, direktiv, forskrifter og forarbeider

Det opplagte utgangspunkt er de aktuelle lovtekstene. De uttrykkene jeg skal undersøke er til en viss grad definert i selve lovene, og dette gir et sted å starte. I tillegg til den aktuelle bestemmelse, ser jeg selvfølgelig denne i lys av loven for øvrig, ikke minst formålsbestemmelsen. Også på dette området er det vesentlige forskjeller i de to lovene, da personopplysningsloven er utstyrt med en egen formålsparagraf, mens en slik ikke finnes i forvaltningsloven. Formålet med forvaltningsloven vil likevel fremgå med en viss tydelighet av tittelen.

⁷ Schartum 2006, s. 45

⁸ Eckhoff og Helgesen 2001, s. 22-26

Når det gjelder personopplysningsloven, har det i tillegg til selve loven vært nødvendig å se på den tilhørende forskriften, personopplysningsforskriften⁹. Av betydning har selvfølgelig også vært personverndirektivet¹⁰. Utformingen av den norske loven følger i høy grad av plikter etter direktivet. Som den mest sentrale forskriften knyttet til forvaltningsloven må vel regnes forvaltningslovforskriften¹¹.

Av forarbeider til personopplysningsloven har jeg brukt NOU 1997:19 «Et bedre personvern», Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) «Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)» og Innst. O. nr. 51 (1999-2000) «Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)». Dette er de sentrale arbeidene som førte frem til vedtagelsen av personopplysningsloven av 14. april 2000. I tillegg kommer NOU-2009-1 «Individ og integritet», altså Personvernkommisjonens rapport etter et oppdrag fra FAD som blant annet gikk ut på å «[G]i ein heilskapleg status over utfordringane for personvernet». Dette siste dokumentet har i større grad vært med på å hjelpe til med å stille spørsmål enn å besvare dem.

For forvaltningslovens del har Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) «Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)» vært hovedkilden, men jeg har også sett noe på «Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning» som ble avgitt 13. mars 1958. Når jeg har valgt å gå så langt tilbake som til dokumenter fra femtitallet for å belyse dagens rettssituasjon, er det fordi jeg mener at uttalelser her fremdeles kan sees som betydningsfulle for hvilken definisjonsmåte som ble valgt.

Av lesbarhetshensyn vil Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) og Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) i den løpende teksten gjennomgående bli referert til uten årstall.

⁹ Forskrift om behandling av personopplysninger av 15. desember 2000 nr. 1265

¹⁰ Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger

¹¹ Forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456

1.3.3 Avgjørelser, uttalelser og juridisk teori

Når det gjelder det definitoriske innholdet i de begrepene jeg har valgt å undersøke, har jeg funnet få rettsavgjørelser med direkte relevans. Det finnes likevel en del dommer av interesse i personvernsammenheng, ikke minst angående hvilken vekt personvern hensyn skal få stillet opp mot andre hensyn. Her kan nevnes Rt-2010-774 hvor «Saken gjaldt om rettighetshaverne til to spillefilmer kunne kreve å få utlevert identiteten til en abonnent, som de anførte hadde brutt åndsverksloven, fra en internettleverandør» og Rt-2010-258 hvor «Saken gjaldt spørsmål om krenkelse av privatlivets fred ved utgivelse av en lokalhistorisk bok om småbruk». Selv om slike avgjørelser er interessante i en personvernsammenheng, gir de likevel liten rettleddning i det som her er gjenstand for undersøkelse. Kjennelsen i Rt-2002-1500 drøfter til en viss grad hvorvidt visse e-postmeldinger sendt til og fra arbeidstakers e-postadresse hos arbeidsgiver «kan karakteriseres som personopplysninger i lovens forstand, jf. lovens § 2 nr. 1», men konkluderer i den aktuelle saken med at selv om de er å betrakte som personopplysninger, så var behandlingen av disse berettiget etter personopplysningsloven § 8 bokstav f, da det ble antatt at arbeidsgivers berettigede interesse her oversteg hensynet til den registrertes personvern. Heller ikke dette berører direkte kjernen i det som skal drøftes her, og andre avgjørelser med henvisning til § 2 nr. 1 (eller nr. 8), har jeg heller ikke funnet. Jeg har derimot funnet en interessant avgjørelse fra Den europeiske menneskerettsdomstol, som drøftes i avsnitt 4.3.

Jeg har funnet en del interessante avgjørelser hos Personvernemnda, som «avgjør klager over Datatilsynets avgjørelser»¹², og trekker også inn en uttalelse fra Sivilombudsmannen, hvis oppgave det er å «arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot

¹² Jf personopplysningsloven § 43

den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter»¹³.

Fra forvaltningen ellers må nevnes at jeg blant annet har funnet noen holdepunkter i uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling, fra samme departements «Rettleiar til offentleglova» – som har et eget underkapittel viet forvaltningsloven § 13, videre «Statens kommunikasjonspolitikk» – Fastsatt av FAD 16. oktober 2009 og en prinsipputtalelse fra samme departement vedrørende «Offentlig elektronisk postjournal – ansvarssubjekt ved eventuelle feil».

Endelig har selvfølgelig juridisk teori spilt en stor rolle for dette arbeidet. På det jeg vil kalle det definisjonsteoretiske området har kildene i hovedsak vært Eng (1998), Kolflaath (2004) og Schartum (2011). Når det gjelder personopplysningsloven har jeg støttet meg til blant annet Coll og Lenth (2000), Johansen et al. (2001), Schartum (2007), Blixrud og Ottesen (2010) og Schartum og Bygrave (2011). På forvaltningsrettens område har kildene vært Eckhoff og Smith (1999), Bernt og Hove (2009) og Woxholth (2011).

Generelt om det metodemessige bør det her nevnes at professor Dag Wiese Schartum ved Senter for rettsinformatikk, som har skrevet en rekke artikler/bøker om emnet, i tillegg blant annet har skrevet kommentarene til personopplysningsloven på Gyldendal Rettsdata og deltatt ved utarbeidelsen av NOU 1997:19 (Et bedre personvern). Dette tilsier at jeg må utvise en viss forsiktighet i å la forskjellige kilder støtte hverandre, som i realiteten skulle kunne vise seg å være den samme.

Når det gjelder utvalget av kilder og også i høy grad av hvilke bestemmelser i de to lovene jeg har brukt for å søke løsninger, vil det selvfølgelig være påvirket av min forforståelse av hva jeg vil finne. Hva man finner, vil ofte avhenge av hva man leter etter. Samtidig vil det bli for omfattende å basere seg på en sannhetssøken etter Hegels prinsipp om at «das

¹³ Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 19. februar 1980 nr. 9862 § 1

Wahre ist das Ganze» – sannheten er helheten. Metodemessig blir derfor løsningen at jeg er meg dette bevisst, og at jeg gjør mine undersøkelser med et så åpent sinn som mulig.

En utfordring i systematikken er knyttet til at kildene gjensidig viser til hverandre. Rettsavgjørelser viser selvfølgelig til lov og forskrift, men også til juridisk teori, forvaltningspraksis og reelle hensyn. Juridisk teori viser i sin tur selvfølgelig også til alle andre rettskildedefaktorer, og forvaltningens praksis bygger i tillegg til selve lov- og forskriftsteksten i høy grad på rettspraksis, teori og reelle hensyn. Siden jeg velger å la min systematikk primært være knyttet til definisjonselementene, vil det følgelig måtte bli en sekundær systematikk basert på rettskildene innenfor hvert definisjonselement.

For øvrig kan det nevnes at det har vært utfordrende å lete etter stoff som har gått på det generelle og begrepsmessige. Ofte har jeg opplevd å være i nærheten av noe som har virket relevant, men som ved nærmere undersøkelse har vist seg å besvare spørsmål av mer praktisk, mindre prinsipiell art. Dette har nok ofte vært med på å trekke mine egne resonnementer og formuleringer over mot det praktiske, men jeg har da prøvd å bringe oppgaven tilbake til det begrepsorienterte sporet som er lagt. En viss forankring i praktisk juss håper jeg likevel oppgaven har beholdt. Der jeg dveler noe ved slike forhold, har jeg prøvd å begrunne det.

En spesiell utfordring, ikke minst når det gjelder taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13, har vært at jeg har funnet lite støtte i de mest autoritative kilder, altså lovtekst og høyesterettsavgjørelser. Når så verken forskrifter eller forarbeider gir noen vesentlig klarere svar, men man i stedet blir henvist videre til høringsuttalelser og derfra videre til tradisjonen (som i følge Hans-Georg Gadamer er gyldig uten begrunnelse), blir selvfølgelig den juridiske forankringen på området mindre solid enn der autoritative kilder finnes.

1.4 Om oppgavens oppbygning

Frem mot selve analysen av de forskjellige begrepene, finner jeg det hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av vesentlige trekk ved de to lovene. I en slik sammenheng kan begrunnelser for særegenheter ved de enkelte bestemmelsene og derigjennom forskjellene mellom dem, kunne tre tydeligere frem. Kapittel 2 vil derfor først gi en kort oversikt over de to lovenes virkeområder og materielle bestemmelser. De to lovene vil bli beskrevet hver for seg og deretter sammenstilt for å finne frem til det som er felles. Forhold som klart mangler relevans til denne drøftelsen vil bli holdt utenfor.

Selve sammenlikningen av begrepene begynner med at jeg i kapittel 3 setter elementer i personopplysningslovens definisjon av «personopplysning» opp mot tilsvarende elementer i den utlegningen av «noens personlige forhold» jeg har funnet i ulike kilder. Disse blir gjennomgått systematisk for å se i hvilken grad begrepene er sammenfallende på de forskjellige områdene. I det påfølgende kapittelet foretar jeg så en nærmere analyse av de typer opplysninger som regnes som «sensitive personopplysninger» i personopplysningsloven for å se i hvilken grad disse omfattes av taushetsplikten i forvaltningsloven. I kapittel fem sammenfatter jeg funnene fra kapittel tre og fire for å kunne si noe mer generelt om sammenhengen mellom disse begrepene. Avslutningsvis ser jeg på hvilke konsekvenser et eventuelt manglende samsvar mellom begrepene vil kunne ha, og fremfører også noen betraktninger om hva som kunne vært annerledes.

2 Begrepene i kontekst

2.1 Innledning

Som anført innledningsvis ligger det en utfordring i det at to bestemmelser hvis begrepsbruk passer dårlig i forhold til hverandre, begge er gjeldende for deler av forvaltningens saksbehandling. Nedenfor vil jeg først beskrive det saklige virkeområdet for hver av lovene, og vise til hvor disse faller sammen. Deretter vil jeg ta for meg materielle bestemmelser knyttet til behandling av personopplysninger eller «noens personlige forhold».

2.2 Det saklige virkeområdet til personopplysningsloven og til forvaltningsloven

Ved en sammenstilling eller sammenlikning av de saklige virkeområdene til de to lovene finner jeg det formålstjenlig å bringe inn deres fulle navn. Jeg søker altså et fellesområde for «Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker» og «Lov om behandling av personopplysninger». Som et foreløpig utgangspunkt skulle dette tilsi at jeg ser etter tilfeller der det forekommer behandling av personopplysninger i forvaltningssaker.

Personopplysningslovens saklige virkeområde fremgår av lovens § 3 der det står at den «gjelder for a) behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler, b) annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister og c) alle former for kameraovervåking, slik dette er definert i § 36 første ledd». Behandling av personopplysninger er for øvrig i § 2 nr. 2 definert som «enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter». Vi får altså et meget vidt virkeområde, og det vil i utgangspunktet bare være personopplysninger som verken skal inngå i et personregister eller – helt eller delvis – skal behandles elektronisk, som vil falle utenfor. All elektronisk behandling av slike opplysninger er omfattet av hensyn til «den særlige risiko elektronisk behandling medfører for personvernet»¹⁴.

Dette må likevel suppleres med bestemmelsen i personopplysningsloven § 3 annet ledd hvor det står «Loven gjelder ikke behandling av personopplysninger som den enkelte foretar for rent personlige eller andre private formål.» Videre gjøres det i personopplysningsforskriften § 1-2 unntak fra visse bestemmelser i loven for behandling av personopplysninger som er nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet og i § 1-3 unntak fra hele loven for behandling av personopplysninger i rettspleien mv. Personopplysningsloven § 7 behandler forholdet til ytringsfriheten og foreskriver at kun enkelte bestemmelser i

¹⁴ Innst. O. nr. 51 (1999-2000), pkt. 4.1

loven gjelder for «behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske formål».

Forvaltningsloven¹⁵ «gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov ethvert organ for stat eller kommune ...». Det fremgår av § 3 første ledd at forskjellige deler av loven har forskjellig virkefelt, men bestemmelsen om taushetsplikt, som er den mest interessante i denne sammenheng, står i kapittel III «Almindelige bestemmelser om saksbehandlingen» og gjelder for all saksbehandling etter loven. I følge Woxholth¹⁶ sikter ordet «virksomhet» først og fremst mot offentlig myndighetsutøvelse, men vil også gjelde annen virksomhet, for eksempel forretningsvirksomhet drevet av forvaltningsorganer.

Bernt¹⁷ legger vekt på at bestemmelsen ikke bare gjelder for det man får kjennskap til gjennom sin egen saksbehandling men også annen informasjon som man mer eller mindre tilfeldig får kjennskap til i forbindelse med tjenesten og «informasjon som tilflyter vedkommende utenfor arbeidstiden, men i klar tilknytning til tjeneste- eller arbeidsforholdet.» Det vil videre fremgå av Rt-1989-1363 at taushetsplikten vil kunne gjelde selv der tilknytningen til tjenesten ikke nødvendigvis fremstår som klar. Saken gjaldt en kommunalt ansatt sosialarbeider som videreformidlet opplysninger som var gitt henne i noe som måtte kunne kalles et betroelsesforhold utenfor arbeidstiden og arbeidsstedet, og hvor det fremkom at den det gjaldt ikke hadde henvendt seg til henne som sosialarbeider, kun som en betroelsesperson. Høyesterett kom likevel til at taushetsplikten gjaldt i dette tilfellet.

Vi får altså et felles virkeområde som gjelder behandling av personopplysninger i forvaltningssaker, under den forutsetning at behandlingen har et islett av elektronisk behandling og/eller personopplysningene skal inngå i et personregister. Utviklingen av

¹⁵ Jf. forvaltningsloven § 1

¹⁶ Woxholth 2011, s. 47

¹⁷ Bernt 2008, note 253

omfanget av saker hvor denne forutsetningen ikke er oppfylt, vil komme inn som et argument i det avsluttende kapittelet.

2.3 Materielle bestemmelser

Jeg vil her se på hvordan personopplysningsloven og reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven regulerer den enkelte borgers rettigheter. Først behandles formålsbestemmelsene, og deretter ser jeg på vernet mot behandling av personopplysninger og personlige forhold, sikkerhetsbestemmelser rundt slik behandling, rett til innsyn i behandling av opplysninger om en selv og til slutt litt om eventuelt bortfall av beskyttelse etter en viss tid.

Formålet med personopplysningsloven fremgår av formålsparagrafen, og er som kjent «å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger» samt å «bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger».

Forvaltningsloven blir på sin side beskrevet av Woxholth¹⁸ som en lov som gir prosessuelle regler, mens den materielle forvaltningsrett finnes i spesiallovgivningen og i ulovfestede regler. Forvaltningslovens formål beskriver han som «i første omgang å legge forholdene til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen». Det finnes likevel også her bestemmelser som klargjør borgernes rettigheter, og et av formålene med forvaltningsloven § 13 er å sikre den enkelte mot offentliggjøring av det «som hører personligheten og privatlivet til»¹⁹.

¹⁸ Woxholth 2011, s. 28

¹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 14

Beskyttelsen av den enkeltes interesser ligger først og fremst i de generelle bestemmelser om hjemmel for behandling av personopplysninger som finnes i personopplysningsloven §§ 8 og 9, og taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13. Borgerne nyter godt av en lovbeskyttelse mot uhjemlet behandling av personopplysninger, og mot at forvaltningen skal utlevere opplysninger om deres personlige forhold.

Når det foreligger hjemmel for behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven, stilles det videre i samme lovs kapittel II en rekke regler for hvordan behandlingen skal foregå. Her nevnes blant annet informasjonssikkerhet og sikring av kvalitet på personopplysningene. Tilsvarende stilles det i forvaltningsloven § 13c krav om betryggende oppbevaring av «materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt».

Personopplysningsloven § 18 første ledd gir enhver som ber om det rett til å «få vite hva slags behandling av personopplysninger en behandlingsansvarlig foretar» og en del generelle opplysninger knyttet til dette. Samme paragrafs annet ledd gir *den registrerte* rett til innsyn i hvilke opplysninger som behandles om ham eller henne, og også rett til innsyn i noe mer utfyllende informasjon om sikkerhet rundet behandlingen enn det som gis etter første ledd.

Forvaltningsloven § 13a gir i følge Bernt²⁰ ikke den enkelte noen rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om seg selv i en gitt sak, den fastsetter bare en begrensning i taushetsplikten. Vedkommende vil likevel kunne ha rett til innsyn etter andre regler, for eksempel reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18, offentleglova eller personopplysningsloven.

Når det gjelder varigheten av vernet mot behandling eller bruk av opplysninger, finner vi i personopplysningsloven ingen bestemmelser om dette. Det er altså ikke noe som tilsier at

²⁰ Bernt 2008, note 280

opplysningene frigis for behandling etter en viss tid. Som jeg vil vise i avsnitt 3.4.2 vil det likevel kunne skje en endring når personen opplysningene gjelder, avgår ved døden. Forvaltningsloven har på sin side en bestemmelse i § 13c som sier at taushetsplikten i utgangspunktet bortfaller etter 60 år. Det er gitt utfyllende bestemmelser om dette i forskrift²¹, og i for eksempel barnevernsaker faller taushetsplikten bort først etter 100 år.

Etter denne redegjørelsen for virkeområde og materielle bestemmelser for de to lovene begrepene som skal drøftes, er hentet fra, vil jeg gå over til å se på det direkte innholdet i selve begrepene.

3 Om forholdet mellom «personopplysning» og «noens personlige forhold»

3.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittelet søke å avdekke det nærmere innholdet i begrepene «personopplysning» og «noens personlige forhold» ved en systematisk gjennomgang av rettskilder som kan tenkes å si noe om dette. «Rettskilder» brukes her i en vid betydning, og jeg vil – ved behov – være åpen for å søke også i kilder med tradisjonelt liten vekt. Jeg benytter Eckhoffs²² systematikk. I forhold til denne er rettskildefaktorer av typen «Privates praksis» holdt utenfor da det her er snakk om et rettsområde med liten åpning for privat rettsdannelse. Ordet «definisjon» brukes også i en svært vid forstand, da jeg på den måten kan omtale de forskjellige bestemmelsene på samme måte.

«Personopplysning» er i personopplysningsloven § 2 nr. 1 definert som «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson». Oppgaven her blir derfor å fastsette hva som ligger i «opplysninger og vurderinger», hva det vil si at de «kan knyttes til» en enkeltperson og hvilket omfang «enkeltperson» har. Definisjonsmåten er en positiv

²¹ Forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456, § 10

²² Eckhoff og Helgesen 2001, s. 23

konnotasjonsangivelse og angir altså «hvilke egenskaper noe må ha for at ordet skal kunne brukes om det»²³. Forvaltningsloven § 13 går ikke inn på hva «noens personlige forhold» faktisk er, men slår i annet ledd fast at «[s]om 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». Dette kan vanskelig kalles en definisjon, men den kan og vil inngå som en del av definisjonen. Med det begrepsapparat jeg har brukt tidligere, vil det her være snakk om en ufullstendig negativ denotasjonsangivelse²⁴. Som jeg skal komme tilbake til nedenfor, er det også trekk ved begrepet «noens personlige forhold» som gjør at det til dels kan fremstå som en rettslig standard. Til dette kan også føyes Woxholth's²⁵ kommentar om at når det legges til grunn hva det er vanlig å ønske å holde for seg selv, må dette igjen tolkes ut fra et skjønn «der det avgjørende er hva som *vanligvis* vil bli betraktet som personlig» (min utheving). Når det gjelder forvaltningsloven, vil jeg altså til en viss grad bevege meg utover det som tradisjonelt regnes som definisjoner i juridisk forstand. Kolflaath²⁶ trekker også inn «andre juridiske definisjoner», blant annet definisjoner i lovforarbeider, og påpeker at disse langt på vei vil kunne fungere som om de hadde vært trukket inn i lovteksten, selvfølgelig med det forbehold at de ikke er blitt motsagt. Der vi finner definisjoner i forarbeidene vil det typisk være i det avsluttende kapittel kalt «merknader til de enkelte bestemmelser» eller lignende. Kolflaath²⁷ nevner også at definisjoner i «noen tilfeller kan ... avledes fra utsagn som ikke primært er definisjoner». Slike avledede definisjoner vil selvfølgelig likevel ikke kunne få den samme status som en legaldefinisjon inntatt i lov, men der legaldefinisjoner mangler, vil begrepene måtte forstås eller fastsettes ut fra de kilder til forståelse som faktisk finnes.

Det må endelig nevnes at jeg i denne sammenheng har valgt å se på hvordan begrepene er, eller må anses å være, definert. Det kan på det definatoriske nivået vise seg å være

²³ Eng 1998, s. 40-41

²⁴ Eng 1998, s. 181 ff

²⁵ Woxholth 2011, s. 265

²⁶ Kolflaath 2004, s. 65

²⁷ Op.cit., s. 98

forskjeller, samtidig som andre bestemmelser gir som resultat at konsekvensene av slike forskjeller likevel vil vise seg å være små.

I tabellen nedenfor finner vi i kolonnen lengst til venstre de tre hovedleddene i definisjonen av personopplysning, og i neste kolonne definisjonselementer i hvert enkelt av disse leddene. Den tredje kolonnen inneholder så referanser til kilder der jeg har funnet bidrag til klargjøring av de enkelte definisjonselementene. Parallelt med at jeg drøfter hvert enkelt element i denne definisjonen vil jeg se på i hvilken grad de samme avgrensninger vil være gyldig for «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13, og tilsvarende referanser for denne finnes i kolonnen lengst til høyre. Siden personopplysningslovens definisjon er en legaldefinisjon og i utgangspunktet langt klarere bestemt enn «noens personlige forhold», har jeg valgt å legge definisjonselementene herfra til grunn for sammenlikningen. Jeg har tidvis grepet til dokumenter som primært er tilknyttet personopplysningsloven, også for å belyse rekkevidden av «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13. Tabellen gir eksempler og er ikke utfyllende.

		Personopplysningsloven	Forvaltningsloven
Opplysning Opplysning og vurdering Forhold	Opplysning	Pol § 2 nr. 1 PVN-2006-6 Blixrud og Ottesen 2010, kap. 3	NOU 2009:1
	Humant biologisk materiale	PVN-2002-8 og 2006-6 Schartum og Bygrave 2011:118 Forskningsetiske komiteer ...	Fvl § 13c
	Biometri	Schartum 2008b Ot.prp. nr. 92 (1998-99):101	PVN-2011-12 Ot.prp. nr. 92 (1998-99):114
	Vurdering	NOU 2009:1:46	NOU 2009:1
Tilknytningen Som kan knyttes til Om	Identifiserbarhet Direkte eller indirekte	Direktivet pkt. 26 a Direktivet artikkel 2 bokstav a Ot.prp.nr.92 (1998-99): 101 Blixrud og Ottesen (2010:35)	Woxholth (2011:265)
	Anonymisering	Ot.prp.nr. 92 (1998-99): 125	Fvl § 13 bokstav a nr. 2 Ot.prp. nr. 3 (1976-77): 146
	Pseudonymisering	Ot.prp.nr. 92 (1998-99): 125	Fvl § 13 bokstav a nr. 2 Ot.prp. nr. 3 (1976-77): 146
	Kryptering	Ot.prp.nr. 92 (1998-99): 101 Johansen et al. (2001:69)	Ot.prp. nr. 3 (1976-77): 146
Person Enkeltpersonen Noen	Fysiske/juridiske	Ot.prp. nr. 92 (1998-99):25-26 Johansen et al. (2001:69) Innst. O. nr. 51 (1999-2000) pkt. 4.2	Woxholth (2011:265) JPD 2009:78
	Levende/døde/ forsvunne	Ot.prp. nr. 92 (1998-99): 102 Personvernforskriften § 8-3	JPD 2009:78

Tabell 1 Oversikt over kilder til forståelse av elementer i begrepene

3.2 Opplysninger og vurderinger

3.2.1 Opplysning

Personopplysningsloven definerer «personopplysning» og «sensitive personopplysninger», men den definerer ikke «opplysning». I NOU 2009:1²⁸ fremgår det at man med opplysninger forstår «faktabaserte former for data knyttet til en person, som for eksempel navn, adresse og alder». Telefonsamtaler og bilder nevnes også som eksempler på opplysninger. I samme utredning²⁹ redegjøres det for at personopplysningslovens begrep «opplysning» nok ligger nær det en EDB-tekniker ville betegnet «data – altså om kjensgjerninger om personer som er gitt en fysisk representasjon». Slike data eller kjensgjerninger vil etter min mening kunne sies å være sammenfallende med «det han ... får vite om ... noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13.

Blixrud og Ottesen³⁰ påpeker at ikke bare skriftlige opplysninger omfattes av begrepet «personopplysning», men at det også vil kunne omfatte for eksempel lyd, bilder eller biometriske kjennetegn. Det fremgår indirekte av forvaltningsloven § 13c annet ledd at ordet «opplysning» kan ha en ganske vid betydning. Der omtales betryggende oppbevaring av «[d]okumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt». Siden definisjonen av dokument i forvaltningsloven³¹ er «en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende», tilsier dette at også annet materiale kan inneholde slike opplysninger. Det er nærliggende å anta at slikt «annet materiale» for eksempel kan omfatte eiendeler og biologisk materiale. Disse eiendelene og dette materialet vil ikke nødvendigvis være personlige forhold i seg selv, men vil kunne inneholde informasjon om personlige forhold.

²⁸ NOU 2009:1, s. 46

²⁹ Op.cit., s. 45

³⁰ Blixrud og Ottesen 2010, s. 35

³¹ Forvaltningsloven § 2 bokstav f

Blant de eksemplene Blixrud og Ottesen nevner, vil lyd og bilde klart kunne falle innenfor forvaltningslovens dokumentbegrep, og det er neppe noen tvil om at også lyd og bilder vil kunne være omfattet av opplysninger og «det han ... får vite om». Jeg vil nedenfor ta for meg det tredje eksemplet de nevner, altså biometriske kjennetegn, men før det vil jeg drøfte hvorvidt også humant biologisk materiale kan sies å være omfattet av «personopplysning» eller «noens personlige forhold».

3.2.2 Humant biologisk materiale

Når det gjelder hvorvidt humant biologisk materiale i seg selv skal kunne sies å være en personopplysning, og dermed underlagt personopplysningslovens bestemmelser, har Personvernemnda uttalt seg i en rekke saker. I en sak³² kom nemndas flertall (5-2) til at biologisk materiale i seg selv ikke representerte personopplysninger. Det var i den aktuelle saken tale om blodprøver, og klager ble pålagt likevel å slette *opplysninger knyttet til de aktuelle prøvene*. I en senere sak³³ bemerkes det at selv om klager pålegges å slette opplysninger knyttet til det biologiske materialet, med påfølgende negative konsekvenser for nyttiggjørelsen av materialet, så anså nemnda seg ikke kompetent til å prøve spørsmålet om eiendomsretten til selve materialet. I en tredje sak³⁴ uttales det: «Personvernemnda skal påpeke at selve inngrepet overfor den enkelte som sikring av en urinprøve representerer, faller ikke inn under personopplysningsloven, jf. sak PVN-2005-06 Securitas.» Det skrives videre at analyseresultatet av en dopingprøve, altså om den er negativ eller positiv, vil være en opplysning om helseforhold, og dermed en (sensitiv) personopplysning.

På forvaltningslovens område kan det anføres at dersom en tjenestemann i forbindelse med tjenesten får humant biologisk materiale i sin varetekt, og dette er av en slik art at det kan inneholde taushetsbelagte opplysninger, må han oppbevare dette betryggende etter

³² PVN-2002-8

³³ PVN-2003-8

³⁴ PVN-2006-6

forvaltningsloven § 13c. I denne betryggende oppbevaring ligger da selvfølgelig også å hindre andres adgang til (opplysningene i) materialet. Materialet i seg selv kan vanskelig sies å være underlagt taushetsplikt, og vi får en situasjon som er svært tilsvarende den som er beskrevet for personopplysningsloven.

3.2.3 Biometri

I NOU 2009:1³⁵ beskrives biometriske data som «biologiske egenskaper og psykologiske karakteristikk som er unike og målbare». Som typiske eksempler nevnes «fingeravtrykk, mønsteret på netthinnen og iris, ansiktsform og stemme», og det slås videre fast at slike biometriske data som hovedregel vil være personopplysninger. Andre eksempler på biometriske data kan være ganglag og håndavtrykk³⁶.

Personverndirektivet artikkel 2 a) viser til identifikasjon ved hjelp av elementer som er særegne blant annet for individets fysiske og fysiologiske identitet. I Ot.prp. nr. 92³⁷ brukes opplysninger i form av «bilde, personens stemme, fingeravtrykk eller genetiske kjennetegn» som eksempler på personopplysninger, og det slås også fast at valg av lagringsmedium er uten betydning så lenge identifikasjon er mulig. I følge Coll og Lenth³⁸ vil likevel for eksempel analoge lydopptak falle utenfor lovens bestemmelser, mens digitale opptak faller innenfor.

Det kan også nevnes at selv om Personvernemnda i eldre saker har vært svært tilbakeholden med å tillate bruk av biometriske data, har den i to avgjørelser fra henholdsvis mars og april i 2012 gitt medhold i klager på Datatilsynets vurdering av lovligheten av å bruke biometri (her fingeravtrykk, eller mer presist fingeravtrykkstemplater) ved alders- og adgangskontroll. I disse to sakene var bruken av

³⁵ NOU 2009:1, s. 46

³⁶ Rommetveit 2011

³⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 101

³⁸ Coll og Lenth 2000, s. 25

biometri kun knyttet til autentisering, ikke til identifisering, og det var heller ikke mulig å knytte opplysningene fra autentiseringssystemet videre til den aktuelle personen. I et vedtak fra mars 2012³⁹ gjaldt det alderskontroll ved salg av varer med aldersbegrensning (øl) i selvbetjent butikk, mens det i et vedtak fra april 2012⁴⁰ var snakk om adgang til treningssenter utenom betjent åpningstid. I begge tilfellene var den tekniske organiseringen slik at vedkommende person ble autentisert som henholdsvis en person over minstealder eller med adgang til treningsstedet. I sistnevnte vedtak slås det fast at det er «klart at et grafisk bilde av et fingeravtrykk vil være en personopplysning», men da det ikke var tale om å bruke et slikt grafisk bilde, men bare et templat, altså et mønster av punkter trukket ut av fingeravtrykket, fant nemnda at bruken var berettiget. Det slås avslutningsvis fast at saken ikke er sammenlignbar med tidligere saker for Personvernemnda om biometri, hvor fingeravtrykk skulle brukes til identifikasjon.

Det er etter dette et skille mellom selve de biometriske dataene, som i hovedsak vil være personopplysninger, og deres eventuelle templater, som ikke er personopplysninger. Templatene kan altså ikke brukes i identifiseringssammenheng, kun til autentisering. Skillet mellom biometri brukt til autentisering og brukt til identifisering kommer også tydelig frem i det forslag til regulering av biometri i personopplysningsloven som foreslås hos Schartum⁴¹. Her foreslås det at biometriske metoder brukt i identifiseringsøyemed kun tillates der det foreligger lovhjemmel, mens det i autentiseringssammenheng under visse forutsetninger skal være tilstrekkelig med samtykke.

Jeg har ikke funnet uttalelser om biometriske data og deres forhold til forvaltningsloven. Jeg vil derfor bruke Personvernemndas uttalelser i en av sakene nevnt ovenfor⁴² også i et forsøk på å belyse dette området. Det skrives at det etter nemndas syn er «uheldig at man i forarbeidene til § 12 tilsynelatende setter likhetstegn mellom fødselsnummer og

³⁹ PVN-2011-11

⁴⁰ PVN-2011-12

⁴¹ Schartum 2008b, s. 3

⁴² PVN-2011-12

fingeravtrykk som 'entydig identifikasjonsmiddel'». Videre står det at fødselsnummeret er «menneskeskapt og har som sitt primære formål å tjene som entydig identifikasjonsmiddel», mens fingeravtrykk og annen biometri *ikke* har dette som sitt primære formål.

Dersom egenskapene til fødselsnummer og fingeravtrykk er så like som det altså kan fremgå av nevnte forarbeider⁴³, mener jeg dette også må ses i sammenheng med bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 annet ledd om at fødselsdato og personnummer *ikke* er å regne som personlige forhold. En mulig analogisk tolkning ville kunne være at fingeravtrykk (eventuelt også annen biometri) heller ikke vil være «noens personlige forhold». Uttalelsen fra Personvernemnda gjør det lettere å fristille fingeravtrykket fra fødselsnummeret også her, og igjen vil jeg se på om dette er noe det er vanlig å ville holde for seg selv. Dette må bli en skjønnsmessig vurdering, men jeg finner liten grunn til å tro at ansiktsgeometri eller ganglag kan regnes blant slike forhold. På den annen side vil jeg anta at det vil være vanligere å motsette seg spredning av fingeravtrykk eller gjengivelser av regnbuehinnens eller netthinnes mønstre.

Basert på ovenstående vil jeg igjen anta at personopplysningsloven vil måtte tolkes strengere enn forvaltningsloven, slik at flere biometriske data vil være omfattet av begrepet «personopplysning» enn av «noens personlige forhold». Dette vil for øvrig være overensstemmende med det opplagte utgangspunkt at det første begrepet er videre enn det andre.

3.2.4 Vurdering

Jeg har funnet lite informasjon om hva som ligger i vurderinger. I NOU 2009:1⁴⁴ er det formulert slik: «Med vurderinger forstås mer sammensatte former for data, som ofte vil

⁴³ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 114

⁴⁴ NOU 2009:1, s. 46

være basert på én eller flere opplysninger.» Som eksempler nevnes vurdering av en person som en solid kunde eller en vanskelig pasient. Samme sted understrekes det at det ikke er av betydning om opplysningene er sanne, for at de skal måtte regnes som en personopplysning. I en slik sammenheng vil vurderinger være de opplysningene som verken er sanne eller usanne, og definisjonen på personopplysning dekker dermed både falsifiserbare utsagn (opplysninger) og ikke-falsifiserbare utsagn (vurderinger). Dette er da i overensstemmelse med personverndirektivet artikkel 2 bokstav a) om «enhver opplysning».

Også på forvaltningslovens område kan bestemmelsen i offentlighetsloven § 5 om utsatt innsyn gi et bidrag i oppklarende retning. Det står at «[o]rganet kan fastsette at det i ei bestemt sak først skal vere innsyn frå eit seinare tidspunkt ... såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare ... private interesser.» Den direkte betydningen for avveiningen av om det foreligger «noens personlige forhold», vil her være om det som på et hvert tidspunkt fremstår som vurderingen av vedkommende, kan antas å være noe han eller hun helst vil holde for seg selv.

3.3 Tilknytningen

I lovforslaget i utredningen til personopplysningsloven⁴⁵ sto det: «[m]ed 'personopplysning' menes opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til en identifiserbar, fysisk person (den registrerte)». Forslaget har i seg mange av elementene i formuleringen i personverndirektivet artikkel 2 bokstav a, og det at det er beskåret i loven, innebærer neppe noen realitetsendring. Det vil si at det ikke er noe krav om en *direkte* tilknytning mellom opplysningen og personen, men at også den indirekte tilknytning omfattes. Hvor mange/få ledd man må gjennom for å kunne knytte opplysning til person, er selvfølgelig ikke spesifisert, og vil måtte vurderes ved hjelp av

⁴⁵ NOU 1997:19, s. 236

formålsbestemmelsen. Jo større risikoen for integritetskrenkelse er, jo mer indirekte tilknytning vil måtte være omfattet av definisjonen, og som det fremgår av personverndirektivet⁴⁶, skal alle hjelpemidler det er rimelig å ta i bruk, tas i betraktning. Hva som i ulike situasjoner skal regnes som rimelig i en slik sammenheng, vil måtte være gjenstand for skjønn, men det fremgår likevel klart av formuleringen «alle hjelpemidler» at dette er en bestemmelse som bør tolkes strengt.

Etter forvaltningsloven § 13a nr. 2 er taushetsplikt etter samme lovs § 13 ikke til hinder for at opplysningene brukes «når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Jeg vil også se på denne bestemmelsen i sammenheng med drøftelsen av den indirekte identifiserbare personopplysning.

På forvaltningslovens område vil det i tillegg til å fastslå om den enkelte informasjonsenhet kan betraktes som tilknyttet et personlig forhold, være nødvendig å se på følgene av mulig krysspeiling. For eksempel skriver Woxholth⁴⁷ at det vil være av betydning om flere opplysninger sammenholdt gir fare for å utlevere en person. En teknologisk utvikling som gjør store informasjonsmengder umiddelbart tilgjengelige øker også sannsynligheten for at man kan finne opplysninger som sammenholdt med hverandre gir et mer detaljert bilde enn det som var ønskelig. Om Offentlig elektronisk postjournal (OEP) skriver for eksempel departementet at selv om alle innholdsleverandørene har fulgt gjeldende regler og retningslinjer, kan det likevel tenkes at man ved hjelp av sammenstillinger av ulike innførsler kan finne informasjon som ikke skulle ha kommet ut. Videre heter det: «[v]år umiddelbare refleksjon er at dette vil være en uunngåelig konsekvens av et legitimt lov- og forskriftsfestet system som staten ikke er erstatningsansvarlig for.»⁴⁸

⁴⁶ Personverndirektivet, fortalet pkt. 26

⁴⁷ Woxholth 2011, s. 265

⁴⁸ FAD 2010

Jeg vil nedenfor ta for meg forskjellige måter å svekke eller bryte koblingen mellom opplysning og individ på, og drøfte hvordan dette vil kunne få utslag for hvorvidt opplysningen skal regnes som en personopplysning eller opplysning om «noens personlige forhold».

3.3.1 Anonymisering

Det første jeg vil ta for meg, er anonymiserte opplysninger. Det gis ingen definisjon av anonym eller anonymisert i personopplysningsloven eller forvaltningsloven. Jeg finner det derfor nærliggende i denne sammenheng å se på hvilken definisjon som gis av «anonyme opplysninger» i helseregisterloven⁴⁹. Der forstås med anonyme opplysninger: «opplysninger der navn, fødselsnummer og andre personentydige kjennetegn er fjernet, slik at opplysningene ikke lenger kan knyttes til en enkeltperson». Når dette sammenholdes med definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 1, hvor det står: «kan knyttes til», tilsier det at det ikke lenger er snakk om noen personopplysning. Av Ot.prp. nr. 92⁵⁰ fremgår det da også i klartekst: «Opplysninger som ikke kan knyttes til en bestemt registrert er ikke lenger personopplysning i lovens forstand, og reguleres ikke av loven.» Det vises for øvrig videre til at opplysninger som teknisk sett er anonymiserte, likevel kan knytte seg til en så liten gruppe at det kan oppleves belastende. Schartum⁵¹ skriver at det ikke kan gis noe generelt svar på hvor stor usikkerheten må være ved tilknytningen mellom opplysning og individ, men at man ut fra formålsbestemmelsen må godta større usikkerhet ved familieforhold enn i arbeidslivet. Johansen et al.⁵² viser til at Statistisk sentralbyrå lenge har «hevdet det prinsipp at en opplysning ikke er anonymisert hvis opplysningene kan føres tilbake til en enhet på mindre enn fire personer».

⁴⁹ Helseregisterloven § 2 nr. 3

⁵⁰ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 125

⁵¹ Schartum 2008a, note 4

⁵² Johansen et al. 2001, s. 69

Når det gjelder taushetsplikt for anonymiserte opplysninger, er dette eksplisitt behandlet i forvaltningsloven § 13a nr. 2 hvor det fremgår at taushetsplikten for bl.a. «noens personlige forhold» ikke er til hinder for bruk av slike opplysninger når «når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Men også her vil det kunne være fare for identifisering dersom forholdene er små. I en sak for sivilombudsmannen⁵³ hadde kommunen avslått innsyn med begrunnelse bl.a. i de små forholdene i bygda og koblingsfare dersom det ble gitt innsyn i deler av et dokument. Fylkesmannen hadde opprettholdt avslaget og vist til at selv om dokumentet gjaldt en offentlig ansatts utøvelse av sitt arbeid, ville opplysningene karakterisere vedkommende på en måte som gjorde at det dreide seg om personlige forhold. Selv om Sivilombudsmannen i den aktuelle saken ba om mer konkrete begrunnelser fra fylkesmannen, ble ikke slike forhold i seg selv ansett som irrelevante.

I forbindelse med anonymiserte opplysninger, som altså ikke er personopplysninger etter personopplysningsloven, kan det nevnes at Datatilsynet i en sak, som også ble behandlet i Personvernemnda⁵⁴, godtar at en «nær-anonym» løsning brukes for innsamling av (i dette tilfellet sensitive) personopplysninger. Jeg vil anta at godtagelsen av nær-anonyme løsninger har sin begrunnelse i at sikkerheten anses godt nok ivaretatt for slik behandling, men at nær-anonymiserte opplysninger i motsetning til anonymiserte, faktisk fremdeles er å regne som personopplysninger. Det var i nevnte sak da også et spørsmål om konsesjon, hvilket innebærer at også klager anså det slik. Siden anonymiserte opplysninger ikke er personopplysninger, er behandling av slike heller ikke underlagt konsesjonsplikt. For øvrig regnes i følge Norm for informasjonssikkerhet⁵⁵ opplysninger om en person «som anonymisert dersom identifiseringen krever uforholdsmessig stor arbeidsinnsats eller uforholdsmessige store kostnader».

⁵³ SOM-2011-1374

⁵⁴ PVN-2010-9

⁵⁵ Norm for informasjonssikkerhet 2010, s. 2

Oppsummerende kan det sies at de genuint anonymiserte opplysninger ikke er å regne som personopplysninger etter personopplysningsloven, og at de heller ikke er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. En eventuell forskjell på dette området vil kunne dreie seg om hvor stor arbeidsinnsats eller hvor store kostnader som vil være forbundet med identifisering.

3.3.2 Pseudonymisering

I en sak for Personvernemnda⁵⁶ heter det blant annet «filene som forskerne ... får tilgang til vil i praksis *fremstå som fullstendig anonymisert*» (min utheving), og videre «Personvernemnda deler ikke Datatilsynets vurdering om at etableringen av en stor, pseudonymisert forskningsfil innebærer en trussel for personvernet». Her anføres det at selv om det finnes en teoretisk mulighet for «bakveisidentifisering», så vil kompleksiteten og omkostningene knyttet til dette være så store at risikoen for krenkelse av personvernet er liten. Dette taler for at pseudonymiserte opplysninger fremdeles er å betrakte som personopplysninger, og siden det var snakk om en helseundersøkelse altså «sensitive personopplysninger». Dersom det ikke var slik, ville saken vært Datatilsynet og Personvernemnda uvedkommende, men det var altså påkrevd med konsesjon – og det var kompleksiteten knyttet til identifikasjon som gjorde at behandlingen ble funnet tilrådelig.

Ved fortolkning av forvaltningslovens «noens personlige forhold», vil bidrag til avklaring igjen kunne være å finne i andre deler av samme kapittel. I følge forvaltningsloven § 13a nr. 2 er taushetsplikten som nevnt ikke til hinder for «at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Når dette spesifiseres som et unntak fra hovedbestemmelsen er det nærliggende å tolke dette dithen at opplysningene, selv når individualiserende kjennetegn er utelatt, er å regne som «noens personlige forhold». Pseudonymisering vil følgelig ikke medføre at opplysningen faller utenfor «noens

⁵⁶ PVN-2005-4

personlige forhold», men de vil gjøre at en unntaksbestemmelse vil bli gjort gjeldende. Dette gir samme resultat som for personopplysningslovens vedkommende, nemlig at opplysningene omfattes av bestemmelsen, men at annet grunnlag gir hjemmel for behandling / unntak fra taushetsplikten. Sett i forhold til avsnittet om anonymisering kan det for øvrig fremstå som et konstruksjonsspørsmål når opplysninger er tilstrekkelig skilt fra individet til å regnes som utenfor begrepene «personopplysning» eller «noens personlige forhold», og når de skal regnes som innenfor begrepene, men likevel tilstrekkelig sikret til å kunne behandles/brukes.

3.3.3 Kryptering

Krypterte opplysninger vil komme i en annen stilling enn anonymiserte opplysninger. Det fremgår av forarbeidene at «[k]rypterte opplysninger kan være personopplysninger slik loven nytter ordet, dersom noen kan gjøre opplysningene lesbare og dermed identifisere personene som opplysningene vedrører.»⁵⁷ Siden formålet med kryptering er å hindre uvedkommende tilgang, mens rette vedkommende faktisk skal ha slik tilgang, går jeg ut fra at det alltid vil være gjeldende at opplysninger som er personopplysninger i sin ukrypterte form, også er å anse som personopplysninger etter loven når de er kryptert. Når det gjelder bruk av kodenøkkel viser Johansen et al.⁵⁸ til en sak for Datatilsynet etter personregisterloven, hvor det ved medisinsk forskning ble pålagt konsesjonsplikt for forskeren selv om det var legen som satt med kodenøkkelen. Det anføres videre at dette ikke vil være annerledes etter personopplysningsloven. Krypteringen vil for øvrig selvfølgelig være et moment ved sikring av konfidensialitet etter personopplysningsforskriften § 2-11.

Det vises i Ot.prp. nr. 3⁵⁹ til at utredningsutvalget var av den mening at det var fullt forsvarlig å bruke opplysninger der individualiserende faktorer som navn, stedsnavn og liknende var fjernet. Utvalgets formulering hadde vært at taushetsplikt ikke skal gjelde når

⁵⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 101

⁵⁸ Johansen et al. 2001, s. 69

⁵⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 146

«... opplysningene gis i slik form at bare den som kjenner saken fra før kan forstå hvem opplysningene gjelder». Denne formuleringen ville etter min mening, hvis den var blitt stående, åpnet for at krypterte opplysninger på forvaltningslovens område ville blitt vurdert på linje med anonymiserte opplysninger. Det ble dog antatt at denne formuleringen ikke ga god nok veiledning, og i stedet ble kravet om at individualiserende kjennetegn skal være utelatt tatt inn i forvaltningsloven § 13a. Siden den alternative formuleringen faktisk ble foreslått, men altså funnet utilstrekkelig, går jeg ut fra at taushetsplikt i utgangspunktet også gjelder for krypterte opplysninger. Vi får følgelig et sammenfall også her ved at krypterte opplysninger må regnes både som personopplysninger og «noens personlige forhold». For begge begrepers vedkommende gjelder dog at krypteringen vil være et moment ved vurderingen av sikkerheten knyttet til behandling eller bruk.

Ut fra ovenstående vil jeg konkludere med at både personopplysninger og «noens personlige forhold» omfatte opplysninger eller forhold som kan knyttes direkte *eller indirekte* til den det gjelder. Der koblingen er fullstendig brutt, eller identifisering tilstrekkelig vanskelig å gjennomføre, er opplysningene ikke å regne som personopplysninger etter personopplysingsloven eller som «noens personlige forhold» underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Der tilfredsstillende sikkerhet mot identifisering ikke er oppnådd, vil opplysningene derimot være omfattet av begge begrepene.

3.4 Enkeltperson

Jeg vil nå ta for meg leddet «person» i «enkeltperson», som altså tilsvarende «noen» i forvaltningsloven § 13. Det kan ikke herske tvil om at begge begreper minst må omfatte levende fysiske personer. Spørsmålet her blir om ett eller begge av dem også omfatter døde personer og/eller juridiske personer. Som vist over vil forhold rundt identifisering være knyttet til hvorvidt det kan sies at det er en enkeltperson opplysningen er knyttet til, og altså hvorvidt leddet «enkelt» i «enkeltperson» kan sies å være oppfylt.

3.4.1 Om fysiske og juridiske personer

Når det i definisjonen vises til en enkeltperson, vil dette etter vanlig språkbruk være en fysisk person. I juridisk sammenheng er personbegrepet videre og det vil i mange sammenhenger kunne gjelde for også for eksempel sammenslutninger og stiftelser, jf. begrepet «juridisk person». Det fremgår av personopplysningslovens forgjenger, personregisterloven⁶⁰, at denne også gjaldt for juridiske personer, men for den nye lovens vedkommende slås det i klartekst fast⁶¹ at det nå i utgangspunktet kun dreier seg om fysiske personer. Utvalget og flertallet av høringsinstansene har lagt vekt på at det er andre hensyn enn personverninteresser som spiller inn når det gjelder behov for beskyttelse av opplysninger om juridiske personer, og departementet sier seg enig i dette⁶². Det bemerkes for øvrig at der opplysninger knyttet til en juridisk person (for eksempel et enkeltpersonforetak, identifisert ved organisasjonsnummer) samtidig vil gi opplysninger om en fysisk person, så vil loven være gjeldende⁶³. Hovedregelen er dog at det med enkeltperson i personopplysningsloven menes en fysisk person.

«Rettleiar til offentleglova»⁶⁴ slår fast at det også i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 bare gjelder opplysninger om fysiske personer. Woxholth⁶⁵ bemerker likevel at opplysninger om et upersonlig rettssubjekt også kan røpe enkeltpersoners personlige forhold, og Bernt⁶⁶ formulerer det slik at forvaltningsloven § 13 ikke beskytter juridiske personer «*med mindre* enkeltpersoners personlige forhold dermed avdekkes» (min utheving). Så også etter forvaltningsloven kan i visse tilfeller opplysninger om foretak være omfattet, selv om de i utgangspunktet altså faller utenfor. På dette feltet vil jeg følgelig konkludere med at både «personopplysninger» og «noens personlige forhold» i utgangspunktet bare gjelder fysiske personer, men at det i begge tilfeller vil kunne utvides

⁶⁰ Personregisterloven § 1 annet ledd

⁶¹ Ot.prp.nr.92 (1998-1999), s. 25-26

⁶² Loc.cit.

⁶³ Op.cit., s. 102

⁶⁴ JPD 2009, s. 78

⁶⁵ Woxholth 2011, s. 265

⁶⁶ Bernt 2008, note 263

til å gjelde opplysninger om juridiske personer dersom de samtidig inneholder opplysninger om fysiske personer.

3.4.2 Om levende og døde personer

Når vi kommer til spørsmålet om også døde personer skal omfattes, besvares dette ganske klart for begge begrepers vedkommende. Det fremgår av Ot.prp.nr. 92⁶⁷ at opplysninger om en avdød person bare skal regnes som en personopplysning etter personopplysningsloven dersom den også kan knyttes til en levende person. Personvernemnda⁶⁸ slår også fast at «hensynet til avdødes ettermæle eller hensynet til gjenlevende slektninger er ... ikke vernet i personopplysningsloven». Dette vil igjen si at «enkeltperson» i personopplysningsloven § 2 nr. 1 er et levende menneske. Likevel kan det altså tenkes at opplysninger om en avdød person også vil gi opplysninger om en levende person, og opplysningen vil da måtte regnes som en personopplysning.

På forvaltningslovens område er spørsmålet også godt avklart, da det i departementets veileder til offentlighetsloven⁶⁹ i klartekst uttales at taushetsplikten for personlige forhold også gjelder for opplysninger om «døde personar og deira minne og om forsvunne personer». Siden det her trekkes inn forsvunne personer, kan det også nevnes at personopplysningsforskriften § 8-3 åpner for politiets bruk av billedopptak ved ettersøking av forsvunne personer. Dette innebærer vel at det i utgangspunktet ikke ville vært en slik anledning, og altså at forsvunne personer er omfattet. Dette vil også være i samsvar med at en person må regnes som levende inntil det foreligger en dødsformodningskjennelse. I praksis er det vel også grunn til å anta at unntaket i forvaltningsloven § 13a nr. 3 «når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig» oftere vil kunne ha betydning for opplysninger om døde enn om levende personer.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 102

⁶⁸ PVN-2006-1

⁶⁹ JPD 2009, s. 57

«Noen» i forvaltningsloven § 13 annet ledd, omfatter altså både levende og døde personer. I motsetning til hva spørsmålet om fysiske og juridiske personer angår, finner vi altså her en ganske klar forskjell mellom de to begrepene, dog ikke uten betydelige unntak.

4 Om forholdet mellom «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»

4.1 Innledning

Innledningsvis vil jeg vise til formuleringen i Ot.prp. nr. 92⁷⁰: «Departementet vil ... understreke at betydningen av at en opplysning er klassifisert som «sensitiv» ikke må overvurderes». Med dette menes at også de personopplysninger som faller utenfor denne definisjonen er underlagt de fleste av personopplysningslovens bestemmelser og altså fremdeles nyter godt av et relativt sterkt vern. Skillet består først og fremst i konsesjonsplikten og det utvidete hjemmelskravet i personopplysningsloven § 9.

«Sensitive personopplysninger» er i personopplysningsloven § 2 nr. 8 definert som «opplysninger om a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, c) helseforhold, d) seksuelle forhold, e) medlemskap i fagforeninger.» § 2 innledes med ordene «I denne lov forstås med:» og vi har igjen et klart tilfelle av en legaldefinisjon. Denne gangen i form av en presumptivt fullstendig positiv denotasjonsangivelse, altså en uttømmende oversikt over hvilke typer opplysninger som omfattes⁷¹. Oversikten vil være uttømmende i den forstand at en rekke kategorier klart faller utenfor. Dersom opplysningene ikke samtidig røper informasjon som nevnt i paragrafen, vil for eksempel opplysninger om økonomiske forhold og om utdanning falle utenfor. Det som derimot ikke kommer klart frem, er hvilken rekkevidde de enkelte elementene har. Ikke bare må det spørres om hva som ligger i *rasemessig*, *politisk* eller

⁷⁰ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 104

⁷¹ Se for eksempel Eng 1998, s. 181 ff

seksuell, men også om hva som skal forstås med *bakgrunn*, *oppfatning* og *forhold*. Bestemmelsen er for øvrig i høy grad en videreføring av den tilsvarende bestemmelsen i personregisterloven⁷², bortsett fra at et ledd om sosiale forhold er utelatt, og den gjennomfører artikkel 8 nr. 1 i personverndirektivet, hvor det i utgangspunktet kreves at behandling av slike opplysninger forbys, men likevel åpnes for behandling under nærmere angitte betingelser.

Når jeg vurderer de sensitive personopplysninger, er det også nødvendig å skille mellom opplysningstyper og opplysningsverdier⁷³. Ved dette skillet vil for eksempel «religiøs oppfatning» være en opplysningstype, mens «lutheraner» vil være en tilhørende opplysningsverdi. Jeg må derfor ta stilling til om det er opplysningstypene i seg selv eller gitte opplysningsverdier som er sensitive og/eller underlagt taushetsplikt.

I Ot.prp.nr. 92⁷⁴ bemerkes at termen «sensitive personopplysninger» er ny i forhold til personregisterloven, men at den regnes som «en praktisk fellesbetegnelse for særlig følsomme personopplysninger» som har et særskilt vern. Det gjenstår da muligens en kategori som kan regnes som «følsom», men ikke veldig følsom, eller altså mer følsom enn en hvilken som helst personopplysning, men uten å ha det samme vern som «særlig følsomme» eller med dagens lov mer presist uttrykt: «sensitive» personopplysninger.

Generelt om «noens personlige forhold» når de skal sammenlignes med «sensitive personopplysninger» vil jeg vise til Ot.prp. nr.3⁷⁵: «Som typisk personlige nevnes opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv. Ellers må det trolig legges til grunn en mer tradisjonell oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til ...» Det finnes en del kilder til å belyse rekkevidden av «noens personlige forhold», men henvisningen til den tradisjonelle oppfatning gjør at

⁷² Lov av 9. juni 1978 nr 48 om personregistre m.m. (opphevet) § 6 nr. 5

⁷³ Jf. personopplysningsloven § 21 bokstav b

⁷⁴ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 27

⁷⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 14

jeg som nevnt tidligere mener at begrepet også til dels kan ses på som en rettslig standard. Tradisjoner utvikles også, og det er liten tvil om at det allmenne synet på enkelte av de forholdene som skal drøftes, har endret seg de siste årene. Jeg vil gi et eksempel på dette i avsnitt 4.6.

Jeg vil nå gå over til å se på de enkelte opplysningstypene i definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 8, og innleder med en tabell som viser hvordan de samme eller beslektede forhold finnes igjen i de to begrepene. Betegnelsene her er hentet direkte fra lovene, eller fra Ot.prp. nr. 3 (1976-1977). For hvert enkelt element i personopplysningsloven har jeg stilt opp elementer fra forvaltningsloven § 13 som enten nevnes som personlige forhold, personlige forhold med mulig unntak fra taushetsplikt, eller eksplisitt som ikke personlige forhold. Det kan også nevnes at Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) omtaler utdanning, arbeid og økonomi som personlige forhold; og som personlige forhold, men med mulig unntak fra taushetsplikten, nevnes blant annet ekteskapeleg status, adopsjon og vergemål. I tillegg kommer at forvaltningsloven § 13 annet ledd eksplisitt, i tillegg til det som er tatt med i tabellen, også regner opplysninger om fødselsdato og personnummer, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som opplysninger som ikke er personlige. Vurderingene av disse forholdene vil falle utenfor min undersøkelse, og de er derfor ikke tatt med.

Sensitive personopplysninger pol § 2 nr. 8	Personlige forhold Ot.prp.nr. 3	Personlige forhold, men med mulig unntak fra taushetsplikt Ot.prp.nr. 3	Ikke personlige forhold fvl § 13
Rasemessig eller etnisk bakgrunn		Statsborgerskap Nedstamming	Fødested Statsborgerforhold
Politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning	Holdninger og innstillinger		
Straffbare handlinger			
Helseforhold	Fys/psyk helse Karakter/følelse		
Seksuelle forhold	Karakter følelse	Barn i og utenfor ekteskap	
Fagforeningsmedlemskap			

Tabell 2 Sammenlikning av «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»

4.2 Rasemessige, etniske og statsborgerlige forhold

Personopplysningsloven regner opplysninger om «rasemessig eller etnisk bakgrunn» som «sensitive personopplysninger». Rasemessig bakgrunn er et problematisk uttrykk, da det neppe foreligger noen allment akseptert inndeling i menneskeraser. Det er nærliggende å anta at det legges til grunn klassifiseringer som ikke er stort mer moderne enn von Linnés eller Blumenbachs kategoriseringer fra 1700-tallet. Hva etnisitet angår, er dette heller ikke entydig bestemt, og ordet viser i følge Store Norske Leksikon⁷⁶ «ikke til objektive kulturforskjeller, men er sosialt og kulturelt definert». Videre vil etnisitet kunne være knyttet til nasjonalitet. Selv om begge begrepene som er brukt her er upresise, gir bestemmelsen en pekepinn om hva som er sensitivt. Det bør for øvrig bemerkes at det i den

⁷⁶ Henriksen 1999, s. 604

engelskspråklige utgaven av personverndirektivet brukes formuleringen «racial or ethnic origin». Ordene som brukes i personopplysningsloven er en ordrett oversettelse av dette, men det er ikke dermed nødvendigvis sagt at «racial» og «rasemessig» har fullstendig sammenfallende konnotasjoner. Dette gir etter min mening grunnlag for å tolke også «rasemessig» ganske vidt. Blixrud og Ottesen⁷⁷ nevner at ordet «etnisk bakgrunn» er nytt i forhold til tidligere lovgivning, men at det ikke er ment å innebære noen realitetsendring. Beskyttelse av etniske minoriteter vil likevel kunne komme tydeligere frem når dette er tatt med. Det er også nærliggende i denne sammenheng å se på formålsparagrafen i diskrimineringsloven⁷⁸ hvor det fremgår at formålet blant annet er «å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn». I tillegg til det som tidligere er nevnt vil det etter min mening altså være rimelig å knytte også hudfarge og språk til denne bestemmelsen, da også disse ofte vil være uttrykk for rasemessig eller etnisk bakgrunn.

Fødested og statsborgerforhold er i forvaltningsloven nevnt som forhold som *ikke* regnes som personlige. Det er opplagt at dette ikke er de samme forhold som i personopplysningsloven regnes som sensitive, men det er også klart at det ofte vil være sammenfall mellom visse opplysningsverdier vedrørende rasemessig og etnisk bakgrunn og visse verdier vedrørende fødested og statsborgerforhold. For eksempel vil det være høy grad av sammenfall mellom norsk statsborgerskap og rasemessig tilhørighet til det Linné kalte *Europeaus*, og tilsvarende mellom nepalsk statsborgerskap og *Asiaticus*. Det som videre må legges vekt på er at forvaltningslovens begreper her er svært klare. En persons fødested er gitt en gang for alle. Statsborgerforhold vil kunne dekke både nåværende statsborgerskap og eventuelle tidligere skifter, eventuelt opplysninger om at det er uavklart eller mangler, men ordet er uansett langt mer presist enn etnisk bakgrunn. Etnisk bakgrunn vil likevel kunne gi langt mer utleverende informasjon, da fødested – selv om det ofte vil

⁷⁷ Blixrud og Ottesen 2010, s. 44

⁷⁸ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 3. juni 2005 nr. 33

være knyttet til etnisitet – strengt tatt ikke forteller annet enn hvor mor befant seg da hun fødte.

Ved en videre sammenligning av disse forskjellige forholdene blir spørsmålene for det første om formuleringen i forvaltningsloven § 13 også innebærer at «rasemessig eller etnisk bakgrunn» heller ikke skal regnes som «noens personlige forhold», og for det andre om fødested og statsborgerforhold kan regnes som omfattet av «sensitive personopplysninger». Forvaltningsloven § 13 annet ledd angir som nevnt en nedergrense for «noens personlige forhold» og er dermed å anse som en ufullstendig denotasjonsangivelse. Det vil si at dersom rasemessig og etnisk bakgrunn regnes som like lite følsomt som fødested og statsborgerforhold, så vil heller ikke disse regnes som personlige forhold etter forvaltningsloven. Hvis de derimot er mer følsomme, taler dette for at de omfattes av begrepet.

Jeg vil anta at de to forholdene som omtales i forvaltningsloven, altså fødested og statsborgerforhold, både er presise og samtidig er noe annet enn rasemessig og etnisk bakgrunn. Ut fra det går jeg også ut fra at fødested og statsborgerforhold ikke uten videre omfattes av «rasemessig og etnisk bakgrunn», og videre at den nedergrensen som trekkes i forvaltningsloven § 13 annet ledd, ikke gjør at «rasemessig og etnisk bakgrunn» er unntatt taushetsplikt. Min konklusjon på dette området er derfor at begrepene, som altså *er* sensitive i den ene sammenhengen, mens de *ikke* er personlige i den andre sammenhengen, langt fra er sammenfallende på dette området. Dette vil altså igjen si at det heller ikke nødvendigvis vil være problematisk å forholde seg til begge bestemmelser samtidig. Det vil likevel i begge tilfeller være snakk om en skjønnsmessig vurdering hva angår om fødested og statsborgerforhold også vil kunne røpe sensitive/følsomme opplysninger, og om hvor vidt rasemessig og etnisk bakgrunn skal tolkes i hvert enkelt tilfelle.

4.3 Oppfatninger

Jeg vil først se på de politiske og religiøse oppfatninger. Det presiseres i NOU 1997:19⁷⁹ at medlemskap i en politisk eller religiøs organisasjon uten videre må anses å gi uttrykk for en oppfatning. Som et eksempel anføres at medlemskap i (den daværende) statskirken måtte anses som en opplysning om religiøs oppfatning. Dette altså til tross for at 79,2 % av befolkningen var medlemmer per 1. januar 2010 (i følge kirkens nettsider), og en at viss andel av disse neppe stiller seg helhjertet bak den augsburgske bekjennelse.

I følge Johansen et al.⁸⁰ konkluderte personvernutvalget med at «filosofisk omfattes av begrepene politisk og religiøs oppfatning». I NOU 1997:19⁸¹ er formuleringen: «filosofisk overbevisning ... omfattes av 'politisk eller religiøs oppfatning'». Johansen et al.⁸² påpeker videre at siden ordet «filosofisk» også er tatt med i proposisjonen, må departementet legge noe mer i dette enn hva utvalget mente. Siden forarbeidene ikke gir noen definisjon på hva som ligger i det, mener de derfor at det er opp til praksis å stake ut veien.

I EMK⁸³ protokoll 1 artikkel 2 slås det fast at staten skal vise «respekt for foreldres rett til å sikre ... utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.» Det er her den filosofiske *overbevisning* som skal respekteres, mens det etter personopplysningsloven er opplysninger om den filosofiske *oppfatning* som er «sensitive personopplysninger». Det ligger vel i den naturlige språkbruk at en oppfatning er videre enn en overbevisning, eller altså at alle overbevisninger er oppfatninger, men ikke omvendt. Dette fremgår for øvrig også av dommen i EMD av 25. februar 1982 (Campbell og Cosans mot Storbritannia), hvor domstolen stiller opp fire kriterier for at en oppfatning skal kunne regnes som en overbevisning.

⁷⁹ NOU 1997:19, s. 188

⁸⁰ Johansen et al. 2001, s. 80

⁸¹ NOU 1997:19, s. 188

⁸² Johansen et al. 2001, s. 80

⁸³ Den europeiske menneskerettskonvensjon, vedlegg 1 til menneskerettsloven

I den engelskspråklige teksten til EMK protokoll 1 artikkel 2 brukes ordene «religious and philosophical convictions», mens det i personverndirektivets artikkel 8 nummer 1 brukes «political opinions, religious or philosophical beliefs». Det er altså ordene convictions og beliefs som begge er blitt til overbevisning. Dette tilsier vel at dommen i EMD, som i en viss grad utlegger «convictions» ikke nødvendigvis kan anvendes direkte på «beliefs», men den slår likevel fast at «opinions», som tilsvarer det norske «oppfatning» er videre enn visse andre begreper. Men siden personopplysningsloven altså går lenger enn direktivet, vil både overbevisninger og de oppfatninger som befinner seg på et lavere trinn, være omfattet. Når det gjelder selve innholdet i filosofisk oppfatning, vil jeg anta at det for eksempel kan gjelde holdninger til antroposofien eller til Human-Etisk Forbund.

Spørsmålet blir videre om «politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning» også skal regnes som «noens personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13. I Ot.prp. nr.3⁸⁴ heter det at opplysninger om holdninger og innstillinger i utgangspunktet må regnes som personlige. Dette vil utvilsomt kunne omfatte både politikk, filosofi og religion, men det bringes nå inn ytterligere to begreper; holdninger og innstillinger. Det vil si at vi ved sammenligning av begrepene «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold» i dette tilfellet også må undersøke hva som ligger i oppfatninger, holdninger og innstillinger. Jeg vil ikke her forsøke å utlegge dem i detalj, men dersom det er slik at holdninger og innstillinger er noe mer enn oppfatninger, men noe mindre enn overbevisninger, vil det kunne ha konsekvenser for det jeg drøfter her. Det vil på denne bakgrunn da kunne tenkes oppfatninger, holdninger, innstillinger eller overbevisninger som oppfyller kravene i personopplysningsloven, men som ikke er sterke nok til å skulle regnes som «noens personlige forhold».

Justisdepartementets lovavdeling skriver⁸⁵, etter en henvendelse fra Kultur- og kirke departementet om «adgangen til å offentliggjøre opplysninger om planlagte og

⁸⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 14

⁸⁵ JDLOV-2005-7180

foretatte kirkelige handlinger». Lovavdelingen sier seg der enig med KKD i at opplysninger om hvem som planlegger å delta i kirkelige handlinger, som vielse, dåp eller konfirmasjon, er å betrakte som personlige forhold og dermed underlagt taushetsplikt. Etter at handlingen har funnet sted anser de det imidlertid annerledes. Når det gjelder vielser, vises det til at opplysninger om sivilstand er blant de forhold som eksplisitt regns som ikke personlige i forvaltningsloven § 13 annet ledd. Det antas videre at heller ikke opplysninger om *hvem* man er gift med er taushetsbelagt. Når det gjelder dåp og konfirmasjon som har funnet sted under en offentlig gudstjeneste hadde KKD vist til at opplysningene da måtte kunne regnes som alminnelig kjent og følgelig unntatt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13a nr. 3. Lovavdelingen viser i sitt svar til Justisdepartementets Veileder i offentlighetsloven hvor det slås fast at det at en opplysning er kjent i et mindre miljø ikke er tilstrekkelig til å regne den som alminnelig kjent. På den annen side påpeker Lovavdelingen at formuleringen «alminnelig kjent» bare er et eksempel på tilfeller der ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, og at opplysninger om døpte og konfirmerte under offentlige gudstjenester derfor på mer generelt grunnlag ofte uansett ikke vil være belagt med taushetsplikt. Lovavdelingen anser det i utgangspunktet heller ikke som taushetsbelagt at man er viet i Den norske kirke. Det vil likevel kunne stille seg annerledes dersom dette samtidig kan «røpe mer ømtålige forhold, f.eks. overgang fra et annet trossamfunn».⁸⁶

Ut fra ovenstående vil jeg anta at det for det første, for de religiøse oppfatningers vedkommende, er en forskjell nettopp i de opplysningene som er omtalt i forrige avsnitt, og at det videre *kan* være en forskjell, også for de politiske og filosofiske oppfatninger, basert på innholdet i begrepene overbevisning, oppfatning, holdning og innstilling.

⁸⁶ Loc.cit.

4.4 Straffbare handlinger

Bestemmelsen om at opplysninger om straffbare forhold skal regnes som «sensitive personopplysninger», har gjennomgått enkelte forandringer siden den tilsvarende kom inn i personregisterloven. Slik bestemmelsen står nå, omfattes alle opplysninger om at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, og det fremgår av forarbeidene⁸⁷ at det ikke er noen betingelse at det er opprettet straffesak mot vedkommende. Endringen som ble gjort i personregisterloven i 1987 medførte i følge Johansen et al.⁸⁸ at også registrering av denne typen opplysninger hos for eksempel vaktelskapene er omfattet av bestemmelsen. Begrepsbruken er noe annerledes i personopplysningsloven enn den var i personregisterloven, «uten at dette skaper noen realitetsendring»⁸⁹. Opplysninger om at en person er anmeldt for en straffbar handling, men uten at vedkommende nødvendigvis har fått status som mistenkt, vil vel i utgangspunktet falle utenfor definisjonen.

I motsetning til personopplysningsloven § 2 nr. 8, nevner ikke personverndirektivet artikkel 8 nr. 1 opplysninger om straffbare forhold eller handlinger. I personverndirektivet omtales behandling av opplysninger om bl.a. lovovertridelser og straffedommer i artikkel 8 nr. 5, og slik behandling underlegges her et noe mindre strengt regime enn de opplysningstypene som i artikkel 8 nr. 1 i utgangspunktet forbyr behandlet. At opplysninger om straffbare handlinger i direktivet er behandlet annerledes enn de øvrige typer «sensitive personopplysninger», svekker selvfølgelig ikke deres stilling etter personopplysningsloven. Denne forskjellen kan likevel være et argument som kan tas i betraktning når vi skal vurdere om opplysninger om straffbare handlinger også er å regne som «noens personlige forhold» etter forvaltningsloven.

⁸⁷ Se for eksempel NOU 1997:19, s. 187

⁸⁸ Johansen et al. 2001, s. 81

⁸⁹ Loc.cit.

Et element som også kan trekkes inn her, er forholdet til fremmed jurisdiksjon. Jeg vil anta at en mistanke, siktelse, tiltale eller dom i utlandet for forhold som også er straffbare etter norsk lov, vil være omfattet av begrepet «sensitive personopplysninger» og ofte også av «noens personlige forhold». Noe mindre sikker er jeg på hvorvidt det samme vil gjelde for forhold som *ikke* er straffbare etter norsk lov. Spesielt vil dette komme på spissen der de materielle bestemmelser i den fremmede lovgivning er i direkte motstrid mot norsk lovgivning. Jeg tenker da først og fremst på det som etter norsk lov vil bli oppfattet som krenkelser av ytringsfriheten eller andre menneskeretter, og hvor altså vedkommende individs rettigheter er blitt krenket.

Det kan også nevnes at forvaltningsloven § 13a nr. 4 begrenser taushetsplikten slik at det kan gis «opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til». Selv om opplysninger om benådning ikke er nevnt i personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav b, vil det at vedkommende er benådet også med sikkerhet innebære at vedkommende er dømt, og opplysningen er dermed også en sensitiv personopplysning. Igjen foreligger det altså et tilfelle der en sensitiv personopplysning antageligvis ikke er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

4.5 Helseforhold

Helseforhold regnes som «sensitive personopplysninger», men det fremgår ikke hva som ligger i helse. I følge Ot.prp. nr. 92⁹⁰ omfatter helseforhold personens «tidligere, nåværende og fremtidige fysiske eller psykiske tilstand, inkludert opplysninger om medisin- og narkotikamisbruk» samt genetiske opplysninger. Videre heter det: «Også opplysninger om sosiale forhold kan falle inn under «helseforhold» dersom de sosiale forholdene påvirker helsen. Om tilknytningen til helseforhold er sterk nok må vurderes konkret.» I

⁹⁰ Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 104

personregisterloven⁹¹ sto det for øvrig «misbruk av rusmidler» i selve lovteksten. Dette er nå altså endret til bare å gjelde narkotikamisbruk.

Helseopplysninger defineres i helseregisterloven § 2 nr. 1 som «taushetsbelagte opplysninger i henhold til helsepersonelloven § 21 og andre opplysninger og vurderinger om helseforhold eller av betydning for helseforhold, som kan knyttes til en enkeltperson». Henvisningen til helsepersonelloven gjelder formuleringen «opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold». Paragrafen pålegger for øvrig helsepersonell taushetsplikt også for andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.

Jeg går ut fra at det ikke er noen forskjell mellom «opplysninger om helseforhold» og «helseopplysninger». Definisjonene blir likevel noe forskjellige da definisjonen i helseregisterloven også omfatter «opplysninger ... av betydning for helseforhold». Det kan være at disse opplysningene er sammenfallende med det som i Ot.prp.nr. 92 omtales som sosiale forhold, men dette er ikke selvsagt. Opplysninger om alkoholbruk vil klart falle inn under begge formuleringene, mens opplysninger om kosthold for øvrig i større grad kan tenkes å være opplysninger av betydning for helseforhold, men likevel ikke regnes som sosiale forhold. For personopplysningslovens vedkommende gjelder definisjonen når de sosiale forholdene påvirker helsen.

4.6 Seksuelle forhold

Seksuelle forhold kan se ut til å være den minst problemfylte kategorien, og jeg har funnet liten problematisering av dette. At det meste som hører seksualiteten til, er sensitivt, virker allment godtatt, og at dette tradisjonelt hører personligheten og privatlivet til, er heller ikke tvilsomt. Johansen et al.⁹² påpeker likevel «at bestemmelsen ikke knytter seg direkte til seksuell legning», men at den også omfatter seksuell atferd, slik at opplysninger om for

⁹¹ Personregisterloven § 6 nr. 3

⁹² Johansen et al. 2001, s. 82

eksempel en persons promiskuitet også vil måtte regnes som sensitive. Her – som for de øvrige kategorier – må vi anta at selv der risikoen for integritetskrenkelse er liten, regnes opplysningen som sensitiv. Opplysninger om at en person tiltrekkes av kjønnsmodne individer av samme art og motsatt kjønn vil neppe oppfattes som kompromitterende, men er likevel omfattet av bestemmelsen, jf. også nedenfor om normale og unormale opplysninger.

En forskjell mellom de to bestemmelsenes omfang som det likevel kan være verdt å merke seg er nettopp den påpekingen Johansen et al. foretar, og som ikke har noen parallell i forvaltningsloven. Formuleringen i personopplysningsloven er «seksuelle forhold», og i personverndirektivet er det brukt «opplysninger ... om seksualliv». I de betraktningene som er gjort i Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) vil det måtte være «karakter og følelsesliv» som først og fremst vil omfatte dette området. I departementets veileder til offentlighetsloven⁹³ finner vi som typiske eksempler på personlige forhold: «opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personlig karakter elles...». Her er det altså lagt vekt på den seksuelle legningen, som også er den del av seksualiteten som nevnes i for eksempel arbeidsmiljøloven §§ 13-1 og 13-4 (seksuell orientering), og som altså vel oftest kan tenkes brukt i diskrimineringssammenheng.

Jeg har tidligere vist til at taushetsplikten for personlige forhold har til formål å verne om det det er vanlig å ønske å holde for seg selv. Jeg ser ikke bort fra at rekkevidden av denne formuleringen kan være endret de siste tretti årene hva seksuelle forhold angår. Den tidligere bestemmelsen i straffeloven⁹⁴ § 213 vedrørende «utugtig Omgjængelse ... mellem Personer af Mandkjøn» tilsa at man med god grunn ville ønske å holde slikt for seg selv, i det minst frem til bestemmelsen ble opphevet i 1972. Rettstilstanden er nå en annen og ekteskapsloven⁹⁵ innledes i sin nåværende form med at «to personer av motsatt eller samme kjønn kan inngå ekteskap». En slik endring i rettstilstanden gjenspeiler sannsynligvis en

⁹³ JPD 2009, s. 79

⁹⁴ Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902

⁹⁵ Lov av 4. juli 1991 nr 47 om ekteskap § 1

holdningsendring i befolkningen. Den er her likevel kun brukt som et eksempel for å vise at begrunnelsene bak bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 må anses å åpne for større fleksibilitet enn de tilsvarende i personopplysningsloven § 2 nr. 8. Selv om det påpekes i proposisjonen⁹⁶ at «taushetspliktbestemmelser kan føre til at man konserverer fordommer», og at det derfor nok kunne være en fordel å tale åpent om enkelte forhold, så er nok tiden likevel ennå ikke moden for å unnta seksuell legning fra taushetsplikt.

Det kan være interessant å merke seg at når det gjelder publisering av rettsavgjørelser på åpne nettsteder, fremgår det av forskrift for offentlighet i rettspleien⁹⁷ § 11 annet ledd litra b at «[i] sivile saker som gjelder forhold av særlig sensitiv karakter, kan rettsavgjørelsen bare legges ut i anonymisert form.» Om dette heter det i et rundskriv⁹⁸ fra Justisdepartementet: «opplysninger om seksuelle forhold *kan* falle inn under begrepet særlig sensitiv karakter» (min utheving). Det fremgår videre samme sted at det ved vurdering av sensitivitetsgraden skal tas hensyn til både enkeltopplysninger og sakens karakter, men jeg vil anta at det skal svært mye til for at slike opplysninger *ikke* skal regnes som særlig sensitive.

Selv om det nok kan konstrueres forskjeller mellom rekkevidden av «seksuelle forhold» i personopplysningsloven og den tilsvarende delen av «noens personlige forhold», vil jeg anta at både seksuell legning/orientering og seksuell atferd, herunder promiskuitet, må være omfattet i begge tilfelle.

4.7 Fagforeningstilhørighet

Grunnen til at fagforeningsmedlemskap regnes som en sensitiv personopplysning er etter det jeg har funnet, at personverndirektivet krever det. Det hevdes både i forarbeider⁹⁹ og i

⁹⁶ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 134

⁹⁷ Forskrift om offentlighet i rettspleien av 6. juli 2001 nr. 757

⁹⁸ Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, G-2001-22, Om offentlighet i rettspleien

⁹⁹ Se for eksempel Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 28

litteraturen¹⁰⁰ at dette etter norske forhold alene neppe er å regne som en sensitiv personopplysning. Det er nok riktig, men jeg finner det også på sin plass å minne om at Høyesterett så sent som i 2001¹⁰¹ slår fast at «organisasjonspliktklausulen til ... er urettmessig som stridende mot arbeidsmiljølovens § 55A første punktum». I likhet med andre av opplysningstypene i pol § 2 nr. 8 kan altså opplysninger om medlemskap i fagforeninger tenkes brukt i diskrimineringsammenheng, og det vil derfor også kunne finnes situasjoner hvor dette er opplysninger som det er ønskelig at underkastes streng kontroll.

På forvaltningslovens områder, hvor man legger «til grunn en mer tradisjonell oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til»¹⁰², vil jeg si at det stiller seg annerledes. Hovedbegrunnelsen for at medlemskap i fagforeninger er tatt med i definisjonen på «sensitive personopplysninger» er som nevnt den forpliktelsen som følger av personverndirektivet. Når Johansen et al.¹⁰³ gjengir at 71 % av de spurte regner dette som en ikke-sensitiv opplysning, vil dette sannsynligvis også bety at det ikke hører med til den tradisjonelle oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til.

Ut fra ovenstående er jeg åpen for at fagforeningsmedlemskap er en sensitiv personopplysning som ikke er omfattet av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd.

4.8 Om normale og unormale verdier

Gjennomgående må vi gå ut fra at det er opplysningstypene som er sensitive uavhengig av hvor utleverende opplysningsverdien er i det enkelte tilfelle. Dette vil spesielt ha betydning der opplysningene for forskjellige personer vil ha forskjellig grad av sensitivitet, og alene det at en persons opplysninger er beskyttet vil gi informasjon om at det er noe å beskytte. I

¹⁰⁰ Se for eksempel Johansen et al. 2001, s. 82

¹⁰¹ Rt 2001-1413, s. 1428

¹⁰² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 14

¹⁰³ Johansen et al. 2001, s. 79

en rekke tilfeller vil opplysningsverdien fremstå som lite sensitiv. At det behandles opplysninger om at man er ved god helse og ikke er straffedømt vil nok kunne fremstå som langt mindre krenkende enn om det gjelder opplysninger om helsemessige problemer og at man faktisk er siktet eller dømt. En åpning for å behandle de mindre sensitive verdier, mens de sensitive verdier beskyttes vil likevel være uheldig, da som nevnt selve skjermingen også vil gi et signal om at det hefter noe potensielt kompromitterende ved personen. Det må derfor være slik at opplysninger av denne typen regnes som sensitive – uansett hvor lite sensitiv den enkelte verdien fremstår som. Videre må det også tas hensyn til at opplysninger som tilsynelatende ikke er sensitive, likevel utilsiktet kan gi slike opplysninger. Eksempler som blir brukt på dette er at personens adresse – i utgangspunktet ikke en sensitiv opplysning – er ved et sanatorium eller en sikringsanstalt, hvilket med høy grad av sannsynlighet tilsier at vedkommende er pleietrengende eller straffedømt.

Når det gjelder personlig status, drøftes i Ot.prp. nr. 3¹⁰⁴ betydningen av hvorvidt opplysninger gjelder «normale» eller «unormale» forhold (anførselstegnene er brukt i proposisjonen). Det kan argumenteres for at opplysninger om «normale» forhold skal være unntatt taushetsplikt fordi den det gjelder neppe kan føle seg utlevert selv om disse opplysningene gjøres kjent, mens det på den annen side skal gjelde taushetsplikt for opplysninger om «unormale» forhold. Det vises¹⁰⁵ i den forbindelse til Justisdepartementets orientering fra 1971 om offentlighetsloven, hvor nettopp disse argumentene gjøres gjeldende. Det vil si at det legges avgjørende vekt på opplysningsverdien, mens det for opplysningstypens vedkommende egentlig ikke gis noen rettledning. Blant eksemplene fra nevnte orientering er opplysningsverdien «separert» en sensitiv opplysning, mens opplysningsverdien «enke» ikke er det.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 148

¹⁰⁵ Loc.cit.

For eksempel hos UDI¹⁰⁶ brukes skillet mellom nøytrale opplysninger og ikke-nøytrale opplysninger. Et klientforhold til UDI regnes som nøytralt og altså ikke et personlig forhold. Hvor saken er, regnes i utgangspunktet som nøytralt, men ikke hvis den er hos PST eller Kripes¹⁰⁷. Videre skiller det¹⁰⁸ mellom avslag på visum begrunnet i returforutsetninger på grunn av forhold i hjemlandet og avslag begrunnet i «familierelasjoner/omsorgsbehov eller andre personlige opplysninger». Et avslag om innsyn vil altså kunne gi informasjon om at et avslag om visum er begrunnet i personlige forhold, men selvfølgelig ikke hvilke disse er.

Et vesentlig skille mellom personopplysninger og «noens personlige forhold» vil her være at det for personopplysningenes type i langt høyere grad, og i utgangspunktet uansett, vil være opplysningstypen – ikke opplysningsverdien – som er avgjørende. Når forvaltningslovens bestemmelse har til hensikt å verne om det det er vanlig å ønske å holde for seg selv, peker det i retning av at «normale» verdier her kan være noe mindre skjermet.

5 Hvilke generelle begrepsmessige sammenhenger er det mellom «personopplysninger», «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»?

På bakgrunn av drøftelsene ovenfor vil jeg nå forsøke å trekke noen konklusjoner knyttet til de tre problemstillingene. Først ser jeg på hvorvidt «noens personlige forhold» i forvaltningsloven alltid vil måtte være å regne som personopplysninger etter personopplysningsloven. Deretter sammenfatter jeg funnene fra sammenlikningen mellom «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold» for å vise i hvilken grad «sensitive personopplysninger» er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Til

¹⁰⁶ UDI 2010

¹⁰⁷ Op.cit., pkt. 4.6.2

¹⁰⁸ Op.cit., pkt. 4.6.3

slutt trekker jeg trådene fra alle drøftelsene sammen til noen betraktninger rundt den generelle begrepsmessige sammenhengen mellom de tre begrepene som har vært drøftet.

5.1 Er opplysninger om «noens personlige forhold» alltid å regne som personopplysninger i personopplysningslovens forstand?

Siden begrepet personopplysning favner så bredt – «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson» – vil jeg i utgangspunktet si at det også favner opplysninger om «noens personlige forhold». Men som jeg har vist over, er det elementer i definisjonen som bør undersøkes nærmere, og jeg vil her sammenfatte hva jeg kom frem til.

Når det gjelder selve ordet «opplysning», kom jeg frem til at det i høy grad så ut til å være sammenfallende med «det han ... får vite om ... noens personlige forhold», og det var følgelig heller ikke her aktuelt å hevde at det finnes distinksjoner som gjør at «noens personlige forhold» ikke samtidig er en personopplysning.

Hva humant biologisk materiale angår, er dette ikke som personopplysninger å regne. Dersom det hadde kunnet betegnes som «noens personlige forhold», ville vi kunnet få et skille, men jeg finner det som nevnt svært søkt å regne biologisk materiale som et «forhold» man kan få vite noe om. Biometriske data er, i motsetning til humant biologisk materiale, i utgangspunktet å regne som personopplysninger. I den grad biometriske data omfattes av «noens personlige forhold» har jeg begrunnet hvorfor jeg mener at omfanget vil være mindre her enn for personopplysningenes del, og enda gang har vi altså det forhold at dersom biometriske data er «noens personlige forhold», så er de også personopplysninger.

Når det gjelder «vurderinger» var min vurdering også slik at personopplysningslovens nærmest altomfattende definisjon tilsier at alle vurderinger som kan regnes «noens personlige forhold» også nødvendigvis er å regne som personopplysninger.

Når det gjelder hvor sikker identifiseringen av «noen» eller en «enkeltperson» må være, er det i utgangspunktet vanskelig å si om det er sammenfall. Jeg la i avsnitt 3.3 til grunn at det

kan se ut som forvaltningslovens begrep krever en mer sikker identifikasjon for at taushetsplikt skal gjelde. Det vil igjen si at dersom noen er nøyaktig nok identifisert til å være «noen», er vedkommende nødvendigvis også identifisert etter personopplysningsloven, og når graden av identifikasjonsnøyaktighet er utslagsgivende, vil altså «noens personlig forhold» også være en «personopplysning».

Når det gjaldt spørsmålene om også juridiske personer og døde personer var omfattet av begrepene, kom jeg til at begrepene var sammenfallende når det gjaldt at juridiske personer i utgangspunktet ikke omfattes, men at det var en forskjell i at døde personer alltid er omfattet av «noens personlige forhold», mens de bare regnes som personopplysninger der de samtidig sier noe om gjenlevende personer. Opplysninger om døde personer kan altså være eksempler på at «noens personlige forhold» ikke samtidig er personopplysninger.

Sammenfattende her er altså svaret at på det begrepsmessige nivået vil «noens personlige forhold» så å si alltid måtte regnes som personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 1. Unntaket er der det finnes opplysninger om døde personer, som ikke samtidig gir opplysninger om levende personer. At andre omstendigheter enn de definatoriske kan gjøre at «noens personlige forhold» likevel ikke skal behandles etter personopplysningslovens bestemmelser vil jeg kommentere i kapittel 6 nedenfor.

5.2 Er «sensitive personopplysninger» alltid taushetsbelagt i samsvar med forvaltningsloven § 13?

Som en innledning til dette avsnittet vil jeg gjengi fra UDIs rundskriv¹⁰⁹ med politimestrene, utenriksstasjonene og alle i utlendingsdirektoratet som mottagere: «Sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven § 2 nr. 8 vil alltid anses som personlige forhold.» Formuleringen fantes også i høringsnotatet til rundskrivet, og den var ikke blant de forholdene presseforbundet og redaktørforeningen påpekte i sitt

¹⁰⁹ UDI 2010, pkt. 4.6.1

tilsvar¹¹⁰. Jeg går ut fra at uttalelsen ikke er ment deskriptivt for rettstilstanden på området generelt, men normativt for direktoratets saksbehandling. Den fremkommer som et moment av flere «som kan gi en pekepinn på om opplysningene om personopplysninger bør utleveres»¹¹¹.

Jeg har i kapittel 4 påpekt visse forhold jeg likevel mener kan tilsi at «sensitive personopplysninger» ikke alltid vil være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd. For det første gjaldt det altså et skille ved gjennomførte kirkelige handlinger. Videre mente jeg å kunne lese en mulig forskjell i overbevisningsgrad når det gjelder de politiske, filosofiske eller religiøse oppfatninger i personopplysningsloven sammenlignet med de holdninger og innstillinger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Dersom man i dette tilfellet tolker forvaltningslovens begrep strengere – i betydningen en sterkere grad av overbevisning –, vil det altså kunne være «oppfatninger» som ikke omfattes av taushetsplikten. Å vurdere hvor skillet eventuelt går i praksis vil neppe være enkelt, men jeg vil ikke se fullstendig bort fra at det i en gitt situasjon kan være et vurderingstema. Forskjellen vil sannsynligvis uansett være marginal.

Når det gjelder straffbare forhold, har jeg argumentert for at forvaltningslovens taushetsplikt ikke omfatter slike i samme omfang som personopplysningslovens bestemmelser. Her argumenterte jeg blant annet med at opplysninger om benådning (som eksplisitt ikke er underlagt taushetsplikt, jf. fvl § 13a nr. 4) også inneholder opplysninger om straff.

Som nevnt under omtalen av fagforeningstilhørighet som en sensitiv personopplysning, er en vesentlig begrunnelse for at dette er tatt med i norsk lovgivning vår forpliktelse etter personverndirektivet. Det har vært vist til at dette neppe kan regnes som noe det er vanlig å ønske å holde for seg selv, og det finnes få argumenter for å regne dette som «noens

¹¹⁰ Norsk redaktørforening / Norsk presseforbund ref. OU2008-049

¹¹¹ UDI 2010, pkt. 4.6.1

personlige forhold» utover det å bruke personopplysningsloven som tolkningsgrunnlag. På denne bakgrunn regner jeg også fagforeningstilhørighet som en sensitiv personopplysning som ikke uten videre er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven.

Endelig har det på forvaltningslovens område vært operert med et skille mellom normale og unormale verdier. Dette kan sees i sammenheng med personopplysninglovens formål om å beskytte mot krenkelse av personvernet, og i eksemplet som ble brukt kan nok statusen «separert» oppleves som mer krenkende enn «enke». Likevel mener jeg personopplysningsloven må tolkes strengere enn forvaltningsloven på dette området. I tillegg åpner forvaltningsloven § 13 a nr. 3 ikke bare for unntak fra taushetsplikten der opplysningene er allment kjent, men mer generelt der «ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig». En vesentlig forskjell mellom forvaltningsloven § 13a nr. 3 og personopplysningsloven § 9 bokstav d, er for øvrig at den siste i tillegg til at vilkårene i § 8 skal være oppfylt for behandling av «sensitive personopplysninger» krever at «det utelukkende behandles opplysninger som den registrerte *selv frivillig* har gjort alminnelig kjent» (min utheving). Etter forvaltningslovens bestemmelser er det som nevnt tilstrekkelig at opplysningen *er* allment kjent.

5.3 Hvilke generelle begrepsmessige sammenhenger er det mellom «personopplysninger», «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold»?

Jeg vil her kort sammenfatte det jeg er kommet frem til gjennom min drøftelse. Jeg vil oppsummere hvordan de tre begrepene forholder seg til hverandre, og redegjøre også for de opplagte sammenhenger. Når vi ser hvert av begrepene i forhold til de to andre, får vi totalt seks mulige sammenhenger, hvorav jeg vil betegne fire som rimelig opplagte

De opplagte sammenhenger er at «personopplysning» favner så vidt at 1) det finnes en rekke personopplysninger som ikke er «sensitive personopplysninger», 2) det finnes en rekke personopplysninger som ikke er «noens personlige forhold» og 3) at alle «sensitive

personopplysninger» er personopplysninger. Videre bør det fremgå tydelig at 4) det finnes en rekke «personlige forhold» som ikke er «sensitive personopplysninger»

Da gjenstår følgelig de to relasjonene som har vært drøftet, altså hvorvidt «noens personlige forhold» er personopplysninger og hvorvidt «sensitive personopplysninger» er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og altså vil være å regne som «noens personlige forhold».

Utgangspunktet har vært at det er høy grad av sammenfall, og hva forholdet mellom personopplysninger og «noens personlige forhold» angår, har jeg stort sett fått dette bekreftet. Som nevnt finnes det en forskjell når det gjelder døde personer, men utover dette vil det være skjønnsmessige vurderinger av rekkevidden av begge begrepene som vil avgjøre i hvilken grad de er sammenfallende.

Noe mer overraskende var det at jeg fant en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til definisjonen av «sensitive personopplysninger» og tilsvarende forhold i forvaltningsloven § 13. Her kom jeg som vist til at det på flere områder vil være usikkert om de sensitive personopplysningene faktisk er underlagt taushetsplikt.

Jeg vil nå i det avsluttende kapittelet løfte blikket litt fra selve definisjonene og også drøfte mulige fremgangsmåter for en harmonisering av begrepene.

6 Avsluttende bemerkninger

Etter den ovenstående gjennomgangen av innholdet i begrepene «personopplysning», «sensitive personopplysninger» og «noens personlige forhold», vil jeg her kort se på hvilke praktiske konsekvenser manglende sammenfall kan tenkes å ha, og deretter se på muligheter for en harmonisering.

Det skal her også nevnes at personopplysningslovens virkeområde blant annet avgrenses av at den – fjernsynsovervåkning unntatt og dersom opplysningene som behandles, ikke skal inngå i et personregister – bare gjelder for behandling av personopplysninger som skjer med elektroniske hjelpemidler. Dette vil si at den rent manuelle behandling faller utenfor, men siden forvaltningens saksbehandling i stadig større grad blir elektronisk, vil det si at dens saker i stadig større grad vil falle inn under personopplysningslovens virkeområde. Dette forsterkes ytterligere av målet uttalt i Statens kommunikasjonspolitikk: «Elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter.» Etter hvert som man nærmer seg dette målet vil andelen saker som må vurderes i forhold til begge lovene, øke ytterligere.

De praktiske konsekvensene av manglende sammenfall vil ofte være mindre enn de kanskje kan fremstå som i mitt avsnitt 5.2. Jeg har tidligere, i avsnitt 3.1 påpekt at selv om det kan finnes definitoriske forskjeller mellom begrepene, så kan det være andre bestemmelser i lovene som gjør at konsekvensene likevel blir små. En slik bestemmelse finner vi i personopplysningsloven § 6 hvor det blant annet fremgår at personopplysningsloven ikke begrenser «innsynsrett etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger». Dette gjenspeiles også i formuleringene i personopplysningsloven §§ 8 og 9 om at det er adgang til å behandle hhv personopplysninger og «sensitive personopplysninger» dersom «det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling».

I omtalen av personopplysningsloven § 6 står det for øvrig: «Departementet viser til at personopplysninger som lovgiver har ansett som sensitive, er omfattet av taushetsplikt, jf bl.a forvaltningsloven § 13. Disse vil det ikke være adgang til å utlevere, jf også offentlighetsloven § 5 a.»¹¹² Selv om dette kan leses som sammenfallende med formuleringen i UDIs rundskriv, antar jeg at det at man har valgt en annen formulering enn

¹¹² Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), s. 107

den legaldefinerte «sensitive personopplysninger» også innebærer at meningen kan være en noe annen.

At praksis til syvende og sist i en rekke saker uansett ikke vil bli påvirket av forskjellene gjør likevel ikke at tilnærmingen blir uproblematisk, og jeg vil nå gå over til å se på harmonisering av begrepene. I proposisjonen til forvaltningsloven sto det: «Det vil her være behov for en harmonisering mellom reglene om taushetsplikt og de lovregler som er under forberedelse når det gjelder dataopplysninger.»¹¹³ Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i cirka tretti år nyere kilder som påpeker at det fremdeles mangler en slik harmonisering mellom begrepene. Spørsmålene som det etter min mening da blir naturlig å reise, er om det virkelig var og eventuelt fremdeles er et slikt behov.

Jeg gjenga innledningsvis Schartums¹¹⁴ betraktning om at det ved en eventuell etablering av en sammenheng er «nærliggende å tro at det primært er forvaltningslovens bestemmelser som må tilpasses definisjonene i personopplysningsloven.» Med personopplysningslovens forankring i internasjonale forpliktelser og også det faktum at det her finnes legaldefinisjoner på området, ser jeg ingen grunn til å se annerledes på dette.

En opplagt tilnærming vil selvfølgelig være å gi en legaldefinisjon også av «noens personlige forhold». Bing¹¹⁵ skriver at »[d]en typiske teknikken for reduksjon av vaghet er bruk av legaldefinisjoner». Det blir da nærliggende å spørre hvorfor en slik ikke allerede finnes for «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13. En mulig forklaring kan finnes hos Eckhoff og Helgesen¹¹⁶, hvor det står: »Forenklingsønsker er ikke den eneste grunn til at lovgivere unnlater å gi svar på mange tvilsspørsmål. Ofte vil situasjonen være den at ingen har reflektert over spørsmålet før det dukker opp i praksis.» Dette kan godt ha vært situasjonen for femti år siden, jf. uttalelsen i Forvaltningskomiteens innstilling: «Når

¹¹³ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 16

¹¹⁴ Schartum 2007, s. 241

¹¹⁵ Bing 1986, s. 138

¹¹⁶ Eckhoff og Helgesen 2001, s. 63

det gjelder den enkelte borgers personlige interesse i hemmelighold, antar man at dette i praksis ikke vil volde særlige vanskeligheter.»¹¹⁷ Det kan likevel tenkes motforestillinger mot en slik legaldefinering av «noens personlige forhold», for som Schartum¹¹⁸ skriver, taler det mot å anvende en legaldefinisjon dersom innholdet av definisjonen «ikke kan angis bedre enn at den fremdeles framstår som klart vag eller skjønnsmessig». Siden jeg har påvist usikkerhet også knyttet til rekkevidden av de legaldefinerte begrepene i personopplysningsloven, ser jeg det ikke som opplagt at en legaldefinisjon av «noens personlige forhold» vil virke vesentlig avklarende.

En annen tilnærming er å ta i bruk forskriftsadgangen i forvaltningsloven § 13 annet ledd. I følge forarbeidene¹¹⁹ er formålet med denne hjemmelen nettopp at man kan «få en entydig og ensartet løsning på de tvilstilfelle som kan oppstå i praksis». Jeg har ikke funnet noen forskrift om dette, og dette støttes også av Woxholth¹²⁰: «Fullmakten i § 13 annet ledd annet punktum er så vidt vites ennå ikke tatt i bruk.» Også her kan selvfølgelig anføres det samme argumentet som mot en legaldefinisjon, at dersom det ikke bringes inn vesentlig større klarhet, så taler det også mot at det gis en forskrift.

En tredje løsning vil kunne være å knytte begrepene mer eller mindre til hverandre. Selv om jeg de lege lata har stilt spørsmål ved formuleringen i UDIs rundskriv, om at alle «sensitive personopplysninger» skal være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, betyr det ikke at jeg anser den som uegnet de lege ferenda. I dette konkrete tilfellet så vi også at redaktørforeningen ikke hadde innsigelser mot denne formuleringen, og jeg vil anta at den i det hele tatt vil være lite kontroversiell. Vi vil sannsynligvis uansett måtte stå igjen med en tredeling, basert på at vi i tillegg til personopplysningslovens «personopplysning» og «sensitive personopplysninger», nok fremdeles bør ha en noe styrket mellomkategori

¹¹⁷ Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning NUT-1958-3 s. 130

¹¹⁸ Schartum 2011, s. 42

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977), s. 15

¹²⁰ Woxholth 2011, s. 276

som verner en del av de opplysninger borgerne er (eller føler seg) forpliktet til å gi forvaltningen.

Halt avslutningsvis vil jeg si at selv om jeg i denne oppgaven har påvist en rekke ulikheter mellom de begrepene jeg har drøftet, og også har hatt blant mine utgangspunkter at vurderingen av dem er kan være problematisk, er jeg ikke overbevist om at en harmonisering av begrepene vil gjøre situasjonen så mye mer oversiktlig. Det skal ikke stikkes under stol at det å måtte forholde seg til flere regelsett sikkert kan virke belastende, men etter min gjennomgang sitter jeg igjen med et inntrykk av at mye av utfordringen også kan gjelde usikkerhet knyttet til hvert enkelt begrep – ikke bare sammenhengen mellom dem. Det vil igjen si at det i en rekke saker rett og slett vil være nødvendig også å utvise skjønn, uansett om saken er innenfor personopplysningslovens, forvaltningslovens eller begge lovenes virkeområder.

7 Kilder

7.1 Lover og direktiv

Diskrimineringsloven, Lov av 3. juni 2005 nr 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Ekteskapsloven, Lov av 4. juli 1991 nr 47 om ekteskap

Forvaltningsloven, Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Helseregisterloven, Lov av 18. mai 2001 nr 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger

Menneskerettsloven, Lov av 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Offentleglova, Lov av 19. mai 2006 nr 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

Personopplysningsloven, Lov av 14. april 2000 nr 31 om behandling av personopplysninger

Personregisterloven, Lov av 9. juni 1978 nr 48 om personregistre m.m. (opphøvet)

Personverndirektivet, Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger

Straffeloven, Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902

7.2 Forskrifter

Forvaltningslovforskriften, Forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr 1456

Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Forskrift av 19. februar 1980 nr. 9862

Offentlighet i rettspleien, Forskrift om offentlighet i rettspleien av 6. juli 2001 nr 757

Personopplysningsforskriften, Forskrift om behandling av personopplysninger av 15. desember 2000 nr 1265

7.3 Dommer

EMD 7511/76; 7743/76 Campbell and Cosans v. the United Kingdom, 25 February 1982

Rt-1989-1363 Aktor: statsadvokat Kristian Nicolaisen mot A

Rt-2001-1413 A mot Norsk Folkehjelp

Rt-2002-1500 Arbeidsrett. Avskjed. Bevis. Personvern

Rt-2010-258 Krenkelse av privatlivets fred

Rt-2010-774 Altibox AS mot Sandrew Metronome Norge AS, Filmkameratene AS

7.4 Forarbeider

Innst. O. nr. 51 (1999-2000) Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

NOU 1997:19 Et bedre personvern

NOU 2009:1 Individ og integritet

NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)

Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

7.5 Litteratur

Bernt Jan Fridthjof 2008, Gyldendal Rettsdata, Kommentarer til forvaltningsloven «Kommentarene er sist hovedrevidert i 2008.» [Lesedato 26.02.2012]

Bernt, Jan Fridtjof og Hove, Harald 2009, Offentleglova, Fagbokforlaget, Bergen

Bing, Jon 1986, Om tolkning av enkeltord – særlig i lovtekst, i Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag; Samfunn – rett – rettferdighet, Tano, Otta

Blixrud, Katrine Berg og Ottesen, Christine Ask 2010, Personvern i finanssektoren, Gyldendal, Oslo

Coll, Line M. og Lenth, Claude A. 2000, Personopplysningsloven – en håndbok, Kommuneforlaget

Eckhoff, Torstein og Helgesen, Jan E. 2001, Rettskildelære, 5. utgave, Universitetsforlaget, Oslo

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind 1999, Forvaltningsrett, 6. utgave, 2. opplag, Tano Aschehoug, Oslo

Eng, Svein 1998, U/enighetsanalyse, Universitetsforlaget, Oslo

Henriksen, Petter (red.) 1999, Store Norske Leksikon, 3. utgave, 2. opplag, Kunnskapsforlaget, Oslo

- Johansen, Michael Wiik, Kaspersen, Knut Brede og Skullerud, Åste Marie Bergseng 2001, Personopplysningsloven, Universitetsforlaget, Oslo
- Kolflaath, Eivind 2004, Språk og argumentasjon – med eksempler fra juss, Fagbokforlaget, Bergen
- Rommetveit, Kjetil 2011, Biometri, Forskningsetisk bibliotek,
<http://www.etikkom.no/no/FBIB/Temaer/Forholdet-forskningssamfunn/Biometri/>
- Schartum, Dag Wiese 2007 i Schartum (red), Elektronisk forvaltning i Norden, Fagbokforlaget, Bergen
- Schartum, Dag Wiese 2008a, Gyldendal Rettsdata, Kommentarer til personopplysningsloven «Kommentarene er sist hovedrevidert i 2008. Enkeltnoter i kommentarene er sist endret 11.12.2009» [Lesedato 26.02.2012]
- Schartum, Dag Wiese 2008b, i samarbeid med Lee A. Bygrave, Utredning om fødselsnummer, fingeravtrykk og annen bruk av biometri i forbindelse med lov om behandling av personopplysninger § 12
- Schartum, Dag Wiese 2011, Legaldefinisjoner i nyere norske lover, i Complex 6/11, Senter for rettsinformatikk, Oslo
- Schartum, Dag Wiese og Bygrave, Lee A. 2011, Personvern i informasjonssamfunnet 2. utgave, Fagbokforlaget, Oslo
- Woxholth, Geir 2011, Forvaltningsloven 5. utg., Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo

7.6 Personvernemnda og Sivilombudsmannen

- PVN-2002-8 Klage på Datatilsynets vedtak om overføring av biologisk materiale fra Ullevål sykehus til forskeren
- PVN-2003-8 Krav om omgjøring av Personvernemndas vedtak i sak 08/2002 - Ullevål sykehus
- PVN-2004-6 Klage på Datatilsynets vedtak om at Ullevål Universitetssykehus ved personvernombudet ikke selv får oppbevare koblingsnøkler for forskningsprosjekter
- PVN-2005-4 Klage på vedtak om avslag på søknad om konsesjon for tidsbegrenset oppbevaring av koblingsbro
- PVN-2006-1 Klage på Datatilsynets vedtak om å avslutte en sak om publisering av personopplysninger på Internett
- PVN-2006-6 Klage på Datatilsynets vedtak om at dopingtester ved treningssenteret Skullerud Sport Senter AS skal opphøre
- PVN-2006-12 Bokettersyn hos advokat
- PVN-2010-9 Ung i Norden

PVN-2011-11 Visma Retail. Klage på Datatilsynets vurdering av lovligheten av automatisert kontroll av alder i selvbetjent butikk ved bruk av biometri

PVN-2011-12 Adgangskontroll ubetjent treningssenter

SOM-2011-1374 Dokumentinnsyn - forholdet mellom offentlige ansattes tjenestehandlinger og taushetsplikt for «noens personlige forhold»

7.7 Uttalelser, rundskriv, veiledere mm

FAD 2009, Statens kommunikasjonspolitikk, P-0954 B, Fornyings- og administrasjonsdepartementet

FAD 2010, Offentlig elektronisk postjournal – ansvarssubjekt ved eventuelle feil
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/erstatnings--og-forsikringsrett/tolkningsuttalelser-om-erstatnings--og-f/generelt---offentlig-elektronisk-postjou.html?id=632767> [Lesedato 04.11.2012]

JDLOV-2005-7180 Foreleggelse av utkast til rundskriv om adgangen til å offentliggjøre opplysninger om planlagte og foretatte kirkelige handlinger

JPD 2001, Om offentlighet i rettspleien, Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, G-2001-22

JPD 2005: Prinsipputtalelse/fortolkning, 11.04.2005, Saksnummer: 2005/02048

JPD 2009: Rettleiar til offentleglova, G-0419 N, Justis- og politidepartementet

Norm for informasjonssikkerhet 2010, Utgitt med støtte av Helsedirektoratet,
http://helsedirektoratet.no/lover-regler/norm-for-informasjonssikkerhet/dokumenter/prosessdokumenter/Documents/norm_for_informasjonssikkerhet20.pdf [Lesedato 04.11.2012]

Norsk redaktørforening / Norsk presseforbund 2008, Høring – Rundskriv om taushetsplikt, ref. OU2008-049, <http://presse.no/Saker/23.6.2008-UDIs-rundskriv-om-taushetsplikt> [Lesedato 10.10.2012]

UDI 2010, Taushetsplikt om personlige opplysninger i utlendingssaker – forvaltningsloven §§13 og 13 b, (RS 2010-149) <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-149/> [Lesedato 09.11.2012]