



STORTINGET

Innst. 134 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedr. unntak for Sivilombudsmannen fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har i brev av 19. juni 2019 til Stortingets presidentskap anmodet om unntak fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Saken ble referert i Stortinget 4. oktober 2019 og fordelt til kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Stortingets forretningsorden § 14-8 bokstav d).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga i april 2019 innstilling om Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlemmer i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner, jf. Innst. 223 S (2018–2019). Komiteen ba Stortingets presidentskap sørge for at det blir utarbeidet et nytt forslag til sivilombudsmannslov, med føringene gitt i komiteens innstilling.

Det fremgår av komiteens merknader:

«Det bør også vurderes om det er behov for at ombudsmannen får enkelte unntak fra personopplysningsloven».

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018–2019), har fått som en del av sitt mandat å gjennomgå lovgivningen for Sivilombudsmannen, herunder utarbeide utkast til ny sivilombudsmannslov. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. februar 2021.

Sivilombudsmannen skriver følgende i brev av 19. juni 2019:

«Etter ombudsmannens syn vil det være for lenge å vente med unntakene til ny ombudsmannslov foreligger. Ombudsmannen viser til det som nevnes under om utfordringer knyttet til etterlevelse av enkelte av personvernforordningens regler om den registrertes rettigheter. Også rollefordelingen mellom Datatilsynet og ombudsmannen bør avklares før ny ombudsmannslov er på plass.»

Ombudsmannen ber i sin henvendelse Stortinget ta de nødvendige skritt for å få på plass de foreslåtte tilpasingene til personopplysningsloven allerede nå.

Den nye personopplysningsloven, som inkorporerte EUs personvernforordning i norsk lov, trådte i kraft 20. juli 2018. Ombudsmannen ber om enkelte unntak fra loven, blant annet at Datatilsynet ikke kan føre tilsyn med ombudsmannen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig

representant Ulf Leirstein, viser til henvendelse av 19. juni 2019 fra Sivilombudsmannen.

Komiteen viser til at det i juni 2019 ble oppnevnt et eget utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018–2019). Utvalget har fått som en del av sitt mandat å gjennomgå lovgivningen for Sivilombudsmannen, herunder utarbeide utkast til ny sivilombudsmannslov. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. februar 2021.

Det fremgår av utvalgets mandat:

«Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgruppe-rapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf. Innst. 223 S (2018-2019) ...»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 223 S (2018–2019) blant annet:

«I samme prosess bør ombudsmannens forhold til regelverk som er tilpasset til forvaltningens organer, men som det er konstitusjonelt problematisk for ombudsmannen å være underlagt, avklares. Dette gjelder blant annet forholdet til regler som etablerer tilsyns- og kontrollorganer som har status som forvaltningsorganer.

Det bør også vurderes om det er behov for at ombudsmannen får enkelte unntak fra personopplysningsloven.»

Komiteen viser til at den nye personopplysningsloven, som inkorporerte EUs personvernforordning i

norsk lov, trådte i kraft 20. juli 2018. Lovutkastet ble i juni 2017 sendt på høring, men komiteen er ikke kjent med at Sivilombudsmannen avga høringsuttalelse i saken.

Komiteen merker seg at ombudsmannen i sin henvendelse mener det blir for lenge å vente til ny lov foreligger, og at Stortinget blir bedt om å ta de nødvendige skritt for å få på plass de foreslåtte tilpasningene i personopplysningsloven allerede nå.

Komiteen ser det likevel som mest hensiktsmessig at disse spørsmålene vurderes i sammenheng med utarbeidelsen av en ny lov.

Komiteen legger videre til grunn at forslaget til ny sivilombudsmannslov vil bli sendt på en bred høring.

Komiteen anbefaler på denne bakgrunn at brev av 19. juni 2019 fra Sivilombudsmannen vedr. unntak fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven, følges opp av utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, som ledd i utarbeidelsen av ny sivilombudsmannslov.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Brev fra Sivilombudsmannen vedr. unntak fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. desember 2019

Dag Terje Andersen

leder

Freddy André Øvstegård

ordfører



Stortinget, Presidentskapet
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vår referanse
2019/935

Deres referanse

Vår saksbehandler
Kari Rørstad

Dato
19.06.2019

Unntak for Sivilombudsmannen fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven

Innledning

Det vises til e-post 7. mars 2019 herfra til kontroll- og konstitusjonskomiteen om ny sivilombudsmannslov. Av e-posten fremgikk blant annet at ombudsmannen ser behov for enkelte unntak fra personopplysningsloven, og at Stortinget ville motta et nærmere forslag om en ny bestemmelse.

Ny personopplysningslov som inkorporerer forordning (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation, («personvernforordningen») i norsk lov, trådte i kraft 20. juli 2018. Loven gjelder for ombudsmannens behandling av personopplysninger.

Ombudsmannen ber med dette om enkelte unntak fra loven, blant annet at Datatilsynets ikke kan føre tilsyn med ombudsmannen. Videre bes det om at personvernforordningen artikkel 14, 15, 16, 18 og 19 ikke får anvendelse for ombudsmannens kontroll- og forebyggingsvirksomhet. I tillegg er det etter ombudsmannens syn ønskelig med en presisering i loven om at ombudsmannen kan behandle alle typer personopplysninger.

Etter ombudsmannens syn vil det være for lenge å vente med unntakene til ny ombudsmannslov foreligger. Ombudsmannen viser til det som nevnes under om utfordringer knyttet til etterlevelse av enkelte av personvernforordningens regler om den registrertes rettigheter. Også rollefordelingen mellom Datatilsynet og ombudsmannen bør avklares før ny ombudsmannslov er på plass.

Ombudsmannen ber derfor Stortinget ta de nødvendige skritt for å på plass de foreslåtte tilpasningene til personopplysningsloven allerede nå. En mulighet kan være å innta en bestemmelse om dette i nåværende ombudsmannslov eller i personopplysningsloven. Som en midlertidig løsning antas det også at det vil være mulig å innføre tilpasningene gjennom en forskrift i medhold av personopplysningsloven § 2 siste ledd. Ombudsmannen overlater til Stortinget å vurdere hvilken fremgangsmåte som er mest hensiktsmessig.

Unntak fra Datatilsynets tilsyns- og kontrollmyndighet

Etter sivilombudsmannsloven § 3 skal ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. Av Grunnloven § 75 bokstav I følger at det tilkommer Stortinget å utnevne en person til å føre kontroll med den offentlige forvaltning for å søke å sikre at det ikke øves slik urett. Ombudsmannens arbeidsområde er bredt definert og omfatter med enkelte unntak forvaltningen som sådan, jf. Grunnloven § 75 bokstav I og sivilombudsmannsloven § 4 første ledd med henvisning til forvaltningsloven § 1. Det brede virkeområdet innebærer at ombudsmannen også kan kontrollere tilsynsorganene i forvaltningen, blant annet Datatilsynet.

Formålet med virksomheten er blant annet å hindre urett mot borgerne. Dette må forstås slik at også brudd på den enkeltes personvernrettigheter er en urett ombudsmannen skal hindre. Etter Grunnloven og sivilombudsmannsloven kan altså ombudsmannen kontrollere Datatilsynets avgjørelser etter personopplysningsloven.

I lys av ombudsmannens konstitusjonelle rolle som kontrollør av forvaltningen, er det ikke uproblematisk at Datatilsynet skal kunne kontrollere ombudsmannen. En slik gjensidig kontroll vil kunne svekke ombudsmannens uavhengighet og føre til en uklar rollefordeling mellom de to organene. Det vil også passe dårlig med vårt konstitusjonelle system dersom et forvaltningsorgan gis adgang til å føre tilsyn med og overprøve eller kritisere Stortinget eller dets organer. Det vises til i denne sammenheng også til at Stortinget så sent som i 2017 – gjennom vedtakelsen av diskrimineringsloven – besluttet at diskrimineringsombudet og diskrimineringsnemnda fortsatt ikke skulle ha myndighet overfor Sivilombudsmannen. De prinsipielle hensyn som ligger til grunn for regelen – se Prop. 80 L (2016–2017) s. 74–75 – gjør seg også gjeldende med hensyn til Datatilsynet og Personvernemnda.

Til sammenligning har Finland og Island i de nasjonale personopplysningslovene bestemt at personvernforordningen ikke gjelder for ombudsmennene. Bakgrunnen er primært at det anses å være i strid med landenes konstitusjonelle systemer at datatilsynene skal kunne kontrollere ombudsmennene.

Heller ikke den tidligere personopplysningsloven med tilhørende forskrifter inneholdt noen uttrykkelig bestemmelse som unntok ombudsmannens fra Datatilsynets kontrollvirksomhet. Ombudsmannen har imidlertid - ut fra de betraktninger som fremkommer ovenfor - lagt til grunn at en slik begrensning i Datatilsynets myndighet likevel måtte innfortolkes. Forarbeidene til den nye personvernloven inneholder ingen prinsipielle vurderinger av dette spørsmålet, til tross for at Datatilsynet i høringsrunden i etterlyste en omtale av hvilke konsekvenser Datatilsynets myndighet til å føre tilsyn vil få for andre organer som i dag er tillagt oppgaver knyttet til personvern, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 26.5. Idet den nye loven medfører en viss usikkerhet på dette punktet, mener ombudsmannen det er behov for en uttrykkelig presisering.

Ombudsmannen ser på denne bakgrunn behov for en lovbestemmelse om at Datatilsynet ikke kan føre tilsyn med ombudsmannen. Et slikt unntak må videre innebære at følgende

bestemmelser i personvernforordningen og personopplysningsloven ikke gjelder for ombudsmannen:

- Artikkel 30 nr. 4 om at den behandlingsansvarliges protokoll over behandling av personopplysninger på anmodning skal gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheten.
- Artikkel 33 om plikt til å varsle tilsynsmyndigheten ved brudd på personopplysningsikkerheten.
- Artikkel 36 om at den behandlingsansvarlige skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten dersom behandlingen vil medføre høy risiko.
- Artikkel 39 nr. 1 bokstav d og e om at personvernombudet skal samarbeide med tilsynsmyndigheten og fungere som kontaktpunkt for denne
- Artikkel 58 om tilsynets undersøkelsesmyndighet.

I tillegg må det gjøres unntak fra personopplysningsloven § 26 annet ledd om at Datatilsynet kan illegge offentlige myndigheter og organer overtredelsesgebyr.

Unntak fra personvernforordningen artikkel 14, 15, 16, 18 og 19 i kontroll- og forebyggingsvirksomheten

Begrunnelse for unntak

Klager til ombudsmannen inneholder regelmessig personopplysninger om tredjepart. Ofte er det tale om udokumenterte opplysninger som ikke er relevante for eller inngår i behandlingen her. Det kan være opplysninger om naboer, slektninger, offentlige ansatte eller andre.

Som ledd i klagesaksbehandlingen og forebyggingsvirksomheten innhenter ombudsmannen videre saksmapper fra forvaltningen. Saksmappene er til tider omfattende, og inneholder jevnlig personopplysninger om tredjepart. Opplysninger om en konkret person kan følgelig være spredt i en rekke saker og i et stort antall dokumenter.

Etter personvernforordningen artikkel 15 og 16 kan den registrerte kreve innsyn i og retting av opplysninger som lagres om vedkommende hos den behandlingsansvarlige. Det er ikke et vilkår for innsyn at kravet knyttes til en konkret sak eller dokument. Videre følger det av artikkel 14 nr. 1 at den behandlingsansvarlige innen én måned skal informere den registrerte når opplysningen ikke er samlet inn fra vedkommende selv.

Det er et grunnleggende prinsipp ved ombudsmannsordningen at borgerne skal kunne klage til ombudsmannen i fortrolighet. Informering av tredjeparter i samsvar med artikkel 14 vil kunne være i strid med dette prinsippet. Det vil også kunne føre til at mange vegrer seg mot eller viser større tilbakeholdenhet med å klage hit.

Etter ombudsmannens syn vil det videre være uforholdsmessig arbeidskrevende å etterkomme både henvendelser om innsyn og retting, og å informere tredjepart.

Ombudsmannen viser til at de aktuelle personopplysningene ofte ikke er relevante for eller inngår i klagesaksbehandlingen her. Det er også et moment at ombudsmannen har begrenset anledning til å undersøke riktigheten av udokumenterte opplysninger vi mottar om tredjepart.

Den registrertes rett til å be om innsyn hos den behandlingsansvarlige er sentral for den registrertes mulighet til å ivareta eget personvern. Dette hensynet er imidlertid også ivaretatt ved at den registrerte kan be om innsyn i konkrete saker og dokumenter, inkludert saker der personopplysninger behandles som ledd i oppgaver knyttet til vedkommende. Videre er ombudsmannen omfattet av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger. Blant annet gjelder kravene til formålsbegrensning, forholdsmessighet, integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet fullt ut. De foreslåtte unntakene vil derfor, slik ombudsmannen ser det, ha begrenset betydning for den enkeltes personvernrettigheter.

Til sammenligning er det i riksrevisjonsloven § 17 inntatt at personvernforordningen artikkel 15, 16, 17, 18 og 19 ikke gjelder for Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet.

Personvernforordningen artikkel 14 – informasjonsplikt

Etter personvernforordningen artikkel 14 nr. 1 til 4 skal den behandlingsansvarlige informere den personopplysningene knytter seg til dersom opplysningene ikke er samlet inn fra vedkommende selv. Den behandlingsansvarlige skal blant annet opplyse om formål og rettslig grunnlag for behandlingen, eventuelle mottakere, kategorier av personopplysninger som behandles, hvor opplysningene er hentet fra og hvor lenge de vil lagres. Informasjonen skal gis innen rimelig tid etter at de er samlet inn og senest innen én måned, jf. nr. 3.

Unntak fra informasjonsplikten fremgår av artikkel 14 nr. 5. Blant annet kommer den ikke til anvendelse hvis det å gi informasjonen vil innebære en uforholdsmessig stor innsats eller umuliggjøre eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås, eller innsamling har uttrykkelig hjemmel i nasjonal lov.

Som nevnt vil det etter ombudsmannens syn være uforholdsmessig arbeidskrevende å informere enhver tredjepart vi mottar opplysninger om. Det vil trolig også i alvorlig grad kunne hindre at målene med behandlingen nås, ved at det vil kunne føre til at mange vegrer seg mot eller i hvert fall viser større tilbakeholdenhet med å klage hit.

Dette kan tilsi at minst ett av de nevnte unntakene i artikkel 14 nr. 5 får anvendelse på de fleste opplysninger ombudsmannen mottar om tredjepart. Hvorvidt informeringen vil innebære en «uforholdsmessig stor innsats» eller «alvorlig hindre at målene med behandlingen nås», beror likevel på en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen vil følgelig være beheftet med usikkerhet.

Ombudsmannen ber derfor om unntak fra artikkel 14 for kontroll- og forebyggingsvirksomheten.

Personvernforordningen artikkel 15 – rett til innsyn

Det følger av personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 at den registrerte skal ha rett til å få den behandlingsansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og dersom dette er tilfellet, innsyn i personopplysningene og informasjon om blant annet formålet med behandlingen, de berørte kategorier av personopplysninger og om hvor lenge opplysningene vil bli lagret. Den behandlingsansvarlige skal gjøre tilgjengelig en kopi av disse opplysningene for vedkommende.

Det er ikke et vilkår for innsyn etter bestemmelsen at kravet knyttes til spesifiserte saker eller dokumenter. Å identifisere alle opplysninger om en registrert vil derfor i realiteten kreve en gjennomgang av samtlige klagesaker her. Etter ombudsmannens syn vil arbeidsmengden knyttet til slike innsynskrav være uforholdsmessig.

Ombudsmannen ber derfor om unntak fra artikkel 15 for kontroll- og forebyggingsvirksomheten.

Personvernforordningen artikkel 16 – rett til retting

Artikkel 16 gir den registrerte rett til uten ugrunnet opphold å få uriktige personopplysninger om seg selv rettet av den behandlingsansvarlige.

Her viser vi til redegjørelsen om mottak av udokumenterte personopplysninger om tredjepart, og at slike opplysninger kan inngå i en rekke klagesaker og dokumenter. Å etterkomme retteplikten kan følgelig bli uforholdsmessig arbeidskrevende. Det er også et moment at ombudsmannen har begrenset mulighet til å kontrollere riktigheten av personopplysningene vi mottar om tredjepart.

Ombudsmannen ber om unntak fra artikkel 16 for kontroll- og forebyggingsvirksomheten.

Personvernforordningen artikkel 18 og 19 – rett til begrenset behandling og underretning

Personvernforordningen artikkel 18 gir den registrerte rett til begrenset behandling på nærmere angitte vilkår, blant annet dersom den registrerte bestrider riktigheten av opplysningene om vedkommende. Begrenset behandling vil si at annen behandling enn lagring krever den registrertes samtykke, jf. artikkel 18 nr. 2.

Artikkel 19 gjelder den behandlingsansvarliges underretningsplikt til enhver mottaker som har fått utlevert personopplysninger om enhver retting eller sletting av opplysningene. Den behandlingsansvarlige skal også underrette den registrerte om nevnte mottakere dersom den registrerte ber om det.

Disse rettighetene har klare paralleller til den registrerte rett til innsyn og retting i artikkel 15 og 16. Ombudsmannen viser til begrunnelsen for unntak for disse bestemmelsene.

Ombudsmannen ber om unntak fra artikkel 18 og 19 for kontroll- og forebyggingsvirksomheten.

Hjemmel for behandling av personopplysninger

Ombudsmannen har hjemmel til kontroll- og forebyggingsvirksomheten i sivilombudsmannsloven §§ 3 og 3 a. Av sivilombudsmannsloven § 7 følger at ombudsmannen kan kreve de opplysninger han trenger for å utføre sitt verv. For å unngå usikkerhet om hvorvidt bestemmelsene er tilstrekkelige for behandling av alle typer personopplysninger, bes det om en lovbestemmelse tilsvarende riksrevisjonsloven § 17 første ledd om at ombudsmannen kan behandle alle typer personopplysninger.

Lovforslag

Ombudsmannen foreslår en lovbestemmelse med følgende ordlyd:

«Stortingets ombudsmann for forvaltningen kan behandle alle typer personopplysninger.

Datatilsynet har ikke adgang til å føre tilsyn med eller på andre måter kontrollere Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Personvernforordningen artikkel 30 nr. 4, 33, 36, 39 nr. 1 bokstav d og e og 58 og personopplysningsloven § 26 annet ledd gjelder ikke for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Stortingets ombudsmann for forvaltningens behandling av personopplysninger i forbindelse med kontroll- og forebyggingsvirksomhet er unntatt fra personvernforordningen artikkel 14, 15, 16, 18 og 19.»

Unntaket kan trolig inntas i sivilombudsmannsloven, personopplysningsloven eller forskrift til personopplysningsloven, jf. personopplysningsloven § 2 femte ledd. Muligens vil det være mest hensiktsmessig å innta det i sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen har imidlertid ikke sterke synspunkter her.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

