

# Krav om innsyn i video sendt privat mobil til kommunalt ansatt

21.1.2021 (2020/2747)

Saken gjelder krav om innsyn i en video en ansatt i en kommune mottok på sin private mobiltelefon. Den ansatte mottok samtidig med videoen en tekstmelding med klage på at en bryteklubb brukte kommunens idrettshall utenom tildelt tid. Tekstmeldingen og et stillbilde fra videoen ble lagret i kommunens saksbehandlingssystem. Som følge av henvendelsen ga kommunen bryteklubben en skriftlig advarsel.

Videoen var etter det opplyste et opptak av at bryteklubben trente i idrettshallen. Kommunen avslo krav om innsyn i videoen fordi videoen ikke var journalført eller brukt i klagesaken. Kommunen viste også til at videoen lå på den ansattes private telefon som verken var innkjøpt eller eid av kommunen.

Etter ombudsmannens syn var videoen et saksdokument etter offentleglova § 4, og innsynskravet skulle vært vurdert ut fra det. Den ansatte mottok videoen i egenskap av å være ansatt i kommunen og videoen skulle vært videresendt til kommunen og journalført der.

## Sakens bakgrunn

Saken gjelder krav om innsyn i en video en ansatt i en kommune mottok på sin private mobiltelefon. Den ansatte mottok samtidig en tekstmelding med klage på at en bryteklubb trente i kommunens idrettshall utenom tildelt tid. Den ansatte tok et stillbilde av videoen, og tekstmeldingen og dette ble lagret i kommunens saksbehandlingssystem. Videoen var etter det opplyste et opptak av at

bryteklubben trener i idrettshallen. Denne ble ikke journalført. Som følge av henvendelsen ga kommunen bryteklubben en skriftlig advarsel.

A, som opplyste at han hadde trent barn i bryting i det aktuelle tidsrommet, ba om innsyn i klagen og fikk tilsendt tekstmeldingen og stillbildet. Han ba deretter om innsyn i videoen. Kommunen av slo innsynskravet fordi videoen ikke var arkivert eller brukt i klagesaken.

Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Troms og Finnmark opphevet i klagevedtak 13. desember 2019 avslaget. Fylkesmannen skrev at kommunen måtte sørge for å journalføre videoen og deretter vurdere innsynskravet på nytt. Kommunen ba deretter Fylkesmannen revurdere saken og viste til at videoen lå på den ansattes private telefon som verken var innkjøpt eller eid av kommunen.

Kommunen gjorde også gjeldende at personvern hensyn innebar at videoen ikke kunne journalføres, ettersom det ikke forelå samtykke fra dem som var filmet. Fylkesmannen tok ikke omgjøringsanmodningen til følge, og har i flere senere henvendelser minnet kommunen om saken.

A klaget til ombudsmannen.

## Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere.

Vi spurte blant annet kommunen om videoen er et dokument som gjelder kommunens ansvarsområde eller virksomhet. Kommunen svarte nei på dette spørsmålet, blant annet fordi journalføring kunne medført en straffbar handling i forhold til personvern (en video som tilsynelatende viste barn i lek var filmet uten samtykke fra foreldre). Videre viste kommunen til arkivforskriften § 2-6 og at videoen ikke hadde verdi som dokumentasjon. Dette fordi kvaliteten på videoen var lav.

Vi spurte også om den ansatte mottok videoen i egenskap av å være ansatt i kommunen. Vi forstår kommunen slik at den svarte ja på dette spørsmålet, og at henvendelsen skulle ha vært avvist og avsenderen blitt rettleidet om å sende en skriftlig klage til postmottaket. I svaret understreket kommunen at den ansatte aldri hadde motsatt seg at kommunen fikk innsyn i videoen og at klageren hadde fått tilbud om å se videoen ved oppmøte i kommunens lokaler.

Under henvisning til at kommunen i brev 17. januar 2020 til Fylkesmannen hadde opplyst at den hadde vurdert å tilby klageren å få komme til rådhuset og videoen, ga vi i undersøkelsesbrevet uttrykk for at kommunen syntes å ha lagt til grunn at den hadde tilgang til videoen. Vi ba derfor kommunen redegjøre for hvorfor den mente at videoen likevel ikke var kommet inn til kommunen. Kommunen svarte at videoen ikke hadde verdi som dokumentasjon og at det derfor var meningsløst å vurdere innsyn, selv om den ansatte ikke hadde motsatt seg at klageren kunne få se den «ved oppmøte fra den ansattes mobiltelefon». Kommunen viste blant annet til at videoen var på under 10 sekunder og av så dårlig kvalitet at det ikke var mulig å se hvem, hva eller hvor den var filmet. Den kunne heller ikke tidfestes IT-teknisk, og derfor ikke brukes som dokumentasjon i saken.

Videre spurte vi om kommunen mente at saksdokumenter som inneholder personopplysninger ikke kan journalføres uten at det foreligger samtykke fra dem personopplysningen knytter seg til. Kommunen svarte at den i lys av svarene på de øvrige spørsmålene ikke anså spørsmålet for å være relevant.

Kommunen opplyste også at ved et uhell ble mobilen ødelagt kort tid etter oversendelse av klage til Fylkesmannen, og at det ikke var tatt kopier av videoen.

## Ombudsmannens syn på saken

Sakens hovedspørsmål er om en video sendt til en ansatt i kommunen er et saksdokument etter offentleglova § 4. Slik kommunen har begrunnet sitt avslag er det videre spørsmål om kommunen og den ansatte som hadde mottatt dokumentet, skulle sørget for at den ble gjort tilgjengelig for kommunen, slik at kommunen blant annet kunne vurdere kravet om innsyn i videoen.

### 1. Saksdokumentbegrepet

Ifølge offentleglova § 4 første ledd er et dokument en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller lignende. I forarbeidene presiseres at dokumentbegrepet er ment å være teknologinøytralt og omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Avgjørende er «kva informasjon som innholdsmessig hører saman», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 120. Ombudsmannen legger til grunn at en video er et dokument slik offentleglova definerer det.

Etter § 4 andre ledd første punktum er et saksdokument et dokument som «er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet». Bestemmelsen gir både en tidsmessig og en innholdsmessig avgrensning.

Saksdokumentbegrepet skal tolkes vidt. Det kreves ikke at dokumentet gjelder en konkret sak i organet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 120. Det vil være tilstrekkelig at det knytter seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt. Om dokumentet har vært gjenstand for reell saksbehandling eller er journalført, er uten betydning. Det er innholdet i dokumentet som er avgjørende for om det er et saksdokument, ikke om det er overlevert en ansatt eller direkte til kommunen. Gjelder dokumentet en sak organet arbeider med, skal det lite til for at et dokument regnes som et saksdokument for organet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2004-2005) s. 121.

Forarbeidene til § 4 andre ledd utdyper når et dokument som overleveres til en ansatt er kommet inn til organet. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 120 heter det blant annet at et dokument som blir overlevert en ansatt, for eksempel i et møte eller i privat sammenheng, vil ha kommet frem når vedkommende har brakt dokumentet til organet. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 s. 38 heter det videre:

«Eit dokument som blir overlevert til ein person som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, må normalt bli å rekne som eit saksdokument når overlevering har funne stad. Dette inneber ikkje at det dermed automatisk kan krevjast innsyn i dokumentet frå det tidspunktet overlevering skjer. Til dømes kan dette finne stad utanfor arbeidstida, det kan vere at dokumentet ikkje gjeld den aktuelle personen sitt arbeidsområde osv. Tidspunktet for innsyn vil typisk inntreffe når den som mottok dokumentet har bringa det inn til arbeidsplassen.»

Fylkesmannen har lagt til grunn at tekstmeldingen den ansatte mottok gjaldt ansvarsområdet eller virksomheten til kommunen, og at tekstmeldingen regnes som et saksdokument også om den er sendt den ansattes private mobiltelefon. Det er i forarbeidene forutsatt at dokumentet bringes inn til kommunen.

Ombudsmannen legger til grunn at den ansatte mottok videoen i egenskap av å være ansatt i kommunen. Videoen var sendt kommunen av lederen av et idrettslag sammen med, og som en illustrasjon til en tekstmelding. Lederen klaget på at bryteklubben hadde trent utenfor tildelt treningstid. Klagen førte til at kommunen ga bryteklubben en advarsel. Tekstmeldingen og stillbildet ble lagret i kommunens saksbehandlingssystem. Ombudsmannen finner i likhet med Fylkesmannen å kunne legge til grunn at videoen gjaldt kommunens ansvarsområde. Kommunen/den ansatte skulle derfor ha sørget for at videoen ble sendt kommunen, jf. offentleglova § 4 annet ledd. Kommunen skulle deretter ha vurdert kravet om innsyn i videoen.

## 2. Journalføring

Kommunen har begrunnet sitt avslag på innsyn blant annet i at videoen ikke skulle vært journalført. Ombudsmannen finner derfor grunn til å knytte noen bemerkninger til dette, men understreker at om videoen er journalført, ikke har betydning for om det kan kreves innsyn i den. Det vil være tilstrekkelig at videoen er et saksdokument, jf. offentleglova § 3.

Det følger av arkivforskriften § 9 første ledd andre punktum at offentlige organer skal journalføre alle inngående eller utgående dokumenter som etter offentleglova § 4 regnes som et saksdokument for organet, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Av offentleglova § 3 fremgår at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register i forvaltningen.

Saksbehandlingsbegrepet i arkivloven § 9 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift. Det finnes heller ikke forarbeider som gir nærmere veiledning om hva som er ment med vilkåret. I Brandt m.fl., Offentleglova (2018), s 171 fremgår imidlertid at et dokument er eller blir saksbehandlet når det er eller blir vurdert av forvaltningen, og at det neppe er strenge krav til hva som kan regnes som en 'vurdering' i denne sammenhengen. Terskelen er altså ikke høy. Det sies videre at kjerneområdet er de henvendelser som starter en sak eller på annen måte foranlediger en vurdering eller avgjørelse fra forvaltningen. Klagen over ulovlig trening førte til en advarsel, og ombudsmannen mener det må være klart at den vedlagte videoen fylte vilkåret om å være gjenstand for saksbehandling.

Dokumentet må i tillegg ha dokumentasjonsverdi. Også her skal det lite til, jf. Brandt m.fl., Offentleglova (2018), s. 172. Avgjørende for dokumentasjonsverdien er om dokumentet kan gi klageinstanser eller andre innsikt i hva som ble vurdert og grunnlaget for vurderingen.

Kommunen har opplyst at videoens kvalitet var så lav at det ikke var mulig å se hvem eller hva som var filmet, eller når og hvor opptaket var gjort. Ifølge kommunen hadde videoen ikke verdi som dokumentasjon

Mobiltelefonen der videoen var lagret er ødelagt og ombudsmannen kan derfor ikke ta stilling til om den hadde verdi som dokumentasjon. Ombudsmannen finner likevel grunn til å bemerke at selv om kvaliteten var dårlig, ville den likevel kunne hatt verdi som dokumentasjon i den påfølgende saken mot bryteklubben. Det legges til grunn at videoen var ment å illustrere og underbygge klagen på ulovlig trening, som igjen førte til en advarsel fra kommunen. Eksistensen av en video var i seg selv et moment i saken, uten at ombudsmannen tar stilling til betydningen det hadde for saken. Videoen ville av den grunn kunne ha verdi som dokumentasjon, selv om kvaliteten på videoen var lav.

## 2.1 Journalføring og personvern

Kommunen har også gjort gjeldende at personvern hensyn er til hinder for å journalføre videoen, ettersom det ikke foreligger samtykke fra personene som er filmet.

Det følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 at behandling av personopplysninger bare er lovlig dersom minst ett av vilkårene i bokstav a til f er oppfylt. Vilrårene er alternative, slik at det holder at ett av dem er til stede. Av bokstav a følger at behandlingen er lovlig dersom den registrerte har samtykket. Etter bokstav c vil behandlingen også være lovlig dersom den er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlig. Forordningen er i personopplysningen § 1 gjort til norsk lov.

Behandling av personopplysninger krever altså et rettslig grunnlag. Et slikt grunnlag kan være samtykke. Det kan imidlertid også være en oppfyllelse av en rettslig forpliktelse. Arkivforskriften § 9 pålegger som nevnt organer å journalføre alle inngående dokumenter som etter offentleglova § 4 regnes som saksdokument, dersom dokumentet er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Saksdokumenter inneholder regelmessig personopplysninger. Ombudsmannen kan ikke se at journalføring av saksdokumenter som inneholder personopplysninger krever samtykke fra dem opplysningene knytter seg til. Dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle journalføringsplikten, vil det være et tilstrekkelig rettslig grunnlag.

Mobiltelefonen med videoen er nå ødelagt, og det finnes ikke kopier. Det vil følgelig ikke være praktisk gjennomførbart å journalføre eller gi innsyn i videoen. Klagebehandlingen her har dermed fått begrenset aktualitet. Ombudsmannen finner på den bakgrunn å kunne avslutte saken. Kommunen bes likevel merke seg ombudsmannens syn på de rettslige synspunkter saken reiser og legge disse til grunn fremover.

## Konklusjon

Etter ombudsmannens syn var videoen et saksdokument etter offentleglova § 4, og innsynskravet skulle vært vurdert ut fra det. Den ansatte mottok videoen i egenskap av å være ansatt i kommunen og videoen skulle vært videresendt til kommunen og journalført der.

21.1.2021 (2020/2747)