

Høringsnotat

Lovavdelingen
September 2019
Snr. 19/4154

Høring – Endringer i personopplysningsloven mv. (unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova, anvendelse for Svalbard)

Innhold

1	BAKGRUNN OG SAMMENDRAG	2
2	PERSONOPPLYSNINGSLOVENS UNNTAK FOR YTRINGS- OG INFORMASJONSFRIHET	3
2.1	GJELDENDE RETT	3
2.2	PERSONVERNFORORDNINGEN. GRUNNLOVEN OG EMK	5
2.2.1	PERSONVERNFORORDNINGEN	5
2.2.2	GRUNNLOVEN OG EMK	7
2.3	TIDLIGERE UTREDNINGER OG ENDRINGER	10
2.3.1	PERSONOPPLYSNINGSLOVEN 2000	10
2.3.2	ETTERFØLGENDE UTREDNINGER	11
2.3.3	LOVENDRING I 2012	13
2.3.4	PERSONOPPLYSNINGSLOVEN 2018	15
2.4	REGULERINGEN I ANDRE LAND	17
2.4.1	SVERIGE	17
2.4.2	DANMARK	18
2.4.3	FINLAND	19
2.4.4	STORBRIANNIA	20
2.5	DEPARTEMENTETS VURDERING	22
2.5.1	UTFORDRINGER MED DEN NÅGJELDENDE UNNTAKSBESTEMMELSEN	22
2.5.2	FORSLAG TIL MULIGE ENDRINGER	24
2.5.3	SÆRLIG OM AKADEMISKE YTRINGER	33
2.5.4	SÆRLIG OM DATATILSYNETS TILSYNSKOMPETANSE	34
2.6	FORSLAG TIL MULIG LOVENDRING	35
3	FORHOLDET MELLOM PERSONOPPLYSNINGSLOVEN OG OFFENTLEGLOVA. PUBLISERING AV DOKUMENTER SOM INNEHOLDER PERSONOPPLYSNINGER	36
3.1	OM PROBLEMATIKKEN	36
3.2	ANVENDELSEN AV PERSONOPPLYSNINGSLOVEN VED UTLIVERING ETTER OFFENTLEGLOVA – HVORVIDT DET ER BEHOV FOR PRESISERINGER	37
3.2.1	GJELDENDE RETT	37
3.2.2	DEPARTEMENTETS VURDERING	38

3.3 ANVENDELSEN AV PERSONOPPLYSNINGSLOVEN VED INNSAMLING OG VIDERE BRUK AV PERSONOPPLYSNINGER INNHENTET GJENNOM INNSYN – HVORVIDT DET ER BEHOV FOR PRESISERINGER	
40	
3.3.1 GJELDENE RETT	40
3.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING	40
3.4 ENKELTE SÆRSKILTE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL PUBLISERING AV PERSONOPPLYSNINGER INNHENTET GJENNOM INNSYN – BETYDNINGEN AV FORSLAGET TIL ENDRINGER I PERSONOPPLYSNINGSLOVEN § 3	41
3.5 UNNTAK FRA INNSYN FOR SAMMENSTILLINGER AV PERSONOPPLYSNINGER SOM OPPRETTES SOM EN FØLGE AV INNSYNSKRAV ETTER PERSONVERNFORORDNINGEN	42
3.5.1 RETTEN TIL INNSYN ETTER PERSONVERNFORORDNINGEN	42
3.5.2 INNSYN ETTER OFFENTLEGLOVA M.M. I UTARBEIDETE SAMMENSTILLINGER ELLER OVERSIKTER OVER PERSONOPPLYSNINGER	43
3.5.3 INNSYN ETTER ANDRE REGELVERK ENN OFFENTLEGLOVA	45
4 PERSONOPPLYSNINGSLOVENS ANVENDELSE FOR SVALBARD	46
4.1 GJELDENE RETT	46
4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING	46
4.3 FORSLAG TIL FORSKRIFTSBESTEMMELSE	47
5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	47

1 Bakgrunn og sammendrag

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet mulige endringer i lov av 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Departementet foreslår også å gi personopplysningsloven 2018 anvendelse for Svalbard.

Personopplysningsloven inkorporerer EUs personvernforordning («forordningen») i norsk rett. I forbindelse med arbeidet med inkorporeringen av forordningen trakk departementet i Prop. 56 LS (2017–2018) frem en rekke særskilte problemstillinger som var aktuelle for nærmere utredning. Høringsnotatet følger opp enkelte av disse problemstillingene.

Kapittel 2 i høringsnotatet gjelder unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet i personopplysningsloven § 3. Det kan reises spørsmål ved om avveiningen mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet, som begge er vernet av Grunnloven og av Den europeiske menneskerettskonvensjon, er tilfredsstillende regulert i dag. Departementet ønsker derfor synspunkter på om personopplysningsloven § 3 bør endres ved å innta et nødvendighetsvilkår i bestemmelsen. Formålet vil være å motvirke uforholdsmessige utslag ved anvendelsen av denne bestemmelsen og å åpne for mer nyanserte vurderinger av forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet på tvers av de

ulikeartede tilfellene som bestemmelsen omfatter. Endringsforslaget retter seg i første rekke mot de ulike formene for behandling som omfattes av forordningens begrep om «journalistisk» formål, men som skjer i uredigerte medier og i fravær av selvdømmeordninger. Videre vil forslaget åpne for at det kan foretas bredere og mer nyanserte vurderinger av ytrings- og informasjonsfriheten i forbindelse med akademiske ytringer.

I kapittel 3 behandles forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova. Departementet er blitt oppmerksom på enkelte utfordringer knyttet til sammenhengen mellom disse regelverkene, særlig med henblikk på publisering av dokumenter som inneholder personopplysninger og som det er gitt innsyn i gjennom offentleglova. Departementet foreslår en lovendring hvor det gjøres unntak fra retten til innsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som er utarbeidet i forbindelse med innsynskrav etter personvernforordningen.

Kapittel 4 omhandler personopplysningslovens anvendelse for Svalbard. Den nye personopplysningsloven er ikke gjort gjeldende for Svalbard. Personopplysningsloven 2000 med forskrift gjelder derfor inntil videre fremdeles for Svalbard. Det foreslås at reglene i personopplysningsloven 2018 med forskrift gis anvendelse for Svalbard, med unntak av reglene i personvernforordningen artikkel 56 og kapittel VII. Det foreslås også å videreføre Datatilsynets adgang til å gi dispensasjon ved enkeltvedtak fra de enkelte bestemmelsene i personopplysningsloven dersom stedlige forhold gjør det nødvendig.

2 Personopplysningslovens unntak for ytrings- og informasjonsfrihet

2.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven § 3 lyder:

§ 3 Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten

For behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer gjelder bare bestemmelsene i personvernforordningen artikkel 24, 26, 28, 29, 32 og 40 til 43, jf. personvernforordningen kapittel VI og VIII og kapittel 6 og 7 i loven her.

Bestemmelsen gjør av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten unntak fra de fleste av reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen ved behandling utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av § 7 i personopplysningsloven 2000, med den forskjell at akademiske ytringer er særskilt nevnt, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.5 side 104.

Formålet med behandlingen er avgjørende for om unntaket kommer til anvendelse. Dersom behandlingen skjer utelukkende for et eller flere av de nevnte formålene, er behandlingen uten videre unntatt fra størsteparten av reglene i loven og forordningen. Dette gjelder blant annet reglene om formålsbegrensning,

dataminimering, behandlingsgrunnlag, den registrertes rettigheter og overføring av opplysninger til tredjeland og internasjonale organisasjoner.

De materielle pliktbestemmelsene i forordningen som bestemmelsen ikke gjør unntak fra, er artikkel 24 (den behandlingsansvarliges ansvar), artikkel 26 (felles behandlingsansvarlige), artikkel 28 (databehandler), artikkel 29 (behandling som utføres for den behandlingsansvarlige eller databehandleren) og artikkel 32 (sikkerhet ved behandlingen). I tillegg gjelder forordningens bestemmelser om atferdsnormer og sertifisering. Slike ordninger er frivillige, men vil kunne lette oppfyllelsen av de forpliktelsene som er gjort gjeldende. Videre er forordningens og lovens regler om tilsynsmyndigheten og sanksjoner mv. gitt anvendelse, jf. forordningen kapittel VI og VIII og loven kapittel 6 og 7, men bare i den utstrekning de materielle bestemmelsene gjelder.

Personopplysningsloven § 3 gjennomfører forordningen artikkel 85 nr. 2, som omtales nærmere i punkt 2.2.1 under. Begrepene «journalistiske formål» og «akademiske, kunstneriske og litterære ytringer» må derfor tolkes i tråd med de tilsvarende begrepene i forordningen, som må tolkes autonomt.

Det følger av personvernforordningens fortale at begrepet «journalistisk» skal tolkes vidt, jf. fortalepunkt 153. Rekkevidden av det tilsvarende begrepet i EUs personverndirektiv (95/46/EF – «95-direktivet») artikkel 9 er nærmere presisert av EU-domstolen i sakene *Tietosuoja-valtuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy*, C-73/07 og *Sergejs Buivids mot Datu valsts inspekcija*, C-345/17. I *Sergejs Buivids* uttaler EU-domstolen, med henvisning til *Satamedia*, at begrepet «journalistisk» skal tolkes vidt, og at unntaket ikke bare omfatter medieselskaper, men enhver person som utøver journalistisk virksomhet, jf. avsnitt 51–52. Videre legges det til grunn at begrepet omfatter «aktivitet, der har til formål at udbrede opplysninger, synspunkter eller idéer til offentligheten, uanset hvilket middel der anvendes til videregivelsen», jf. avsnitt 53. Det må antas at EU-domstolens praksis knyttet til journalistikk-begrepet i 95-direktivet har betydning også for tolkningen av forordningen artikkel 85 nr. 2, ettersom forordningen på dette punktet er en videreføring av direktivet.

Også i Personvernemndas praksis er det lagt til grunn en vid tolkning av begrepet «journalistisk», jf. blant annet nemndas vedtak 24. mai 2019, som gjaldt behandling av personopplysninger om ansatte i en fylkeskommune på et nettsted og i en e-bok (PVN-2018-18). Nemnda la i denne avgjørelsen blant annet til grunn at det ikke kreves at påstander som fremsettes, må være begrunnede eller saklige, og heller ikke at teksten skal være objektiv eller ha god kvalitet.

Hva som omfattes av «akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer», er så langt ikke blitt behandlet av EU-domstolen. Vilkåret «litterære ytringer» ble behandlet av Personvernemnda i vedtak PVN-2018-18 nevnt over. Nemnda la blant annet til grunn at det ved vurderingen av hva som utgjør en litterær ytring, ikke er avgjørende hva som er formålet med litteraturen.

Vilkåret i personopplysningsloven § 3 om at behandlingen «utelukkende» må skje for de opplistede formålene, innebærer at unntaket ikke kommer til anvendelse dersom behandlingen delvis har andre formål, for eksempel reklame for varer og tjenester, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.1 side 100 og punkt 38.1 side 211.

I Personvernemndas vedtak 21. januar 2019 om behandling av personopplysninger på nettstedet Legelisten.no (PVN-2018-14) tok nemnda blant annet stilling til om publisering av brukervurderinger av helsepersonell var omfattet av unntaket for journalistiske formål. Nemnda viste til at nettstedet

«(...) i tillegg til å tilby sine brukere å kjøpe tilleggstjenester, tilbyr særlige fordeler for helsepersonell ved kjøp av en 'premium-profil', der helsepersonell betaler for bedre synlighet og kan framheve en brukervurdering i markedsføringsøyemed.»

Dette tilsa etter nemndas vurdering at unntaksregelen i § 3 ikke kom til anvendelse.

Uavhengig av om unntaket kommer til anvendelse, må personopplysningsloven alltid tolkes og anvendes i lys av ytrings- og informasjonsfriheten, jf. Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Forordningen må tolkes i lys av de grunnleggende rettighetene, og EMK og praksis fra EMD er da sentralt, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i *Ásgeirsson* E-2/03 12.12.2003 avsnitt 23. Noen bestemmelser i forordningen legger også opp til dette. Dette gjelder eksempelvis ved vurderingen av behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f, som åpner for behandling på grunnlag av en konkret interesseavveining. Et annet eksempel er interesseavveiningen som må foretas når den registrerte protesterer mot behandlingen etter forordningen artikkel 21 nr. 1. Videre oppstiller forordningen unntak fra retten til sletting når behandlingen er nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet, jf. artikkel 17 nr. 3 bokstav a.

At loven og forordningen må tolkes i lys av ytrings- og informasjonsfriheten, gjelder også når behandlingen er omfattet av unntaksregelen i § 3. Dette gjelder særlig Datatilsynets tilsynsmyndighet, jf. også Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1 side 211:

«Det understrekes at Datatilsynets tilsynskompetanse, herunder adgangen til å få tilgang til opplysninger og lokaler mv., må utøves i tråd med de alminnelige skrankene for inngrep ytrings- og informasjonsfriheten, jf. Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.»

Dette innebærer blant annet at Datatilsynet ikke kan føre tilsyn på en måte som vil stride mot kildevernet etter EMK artikkel 10.

2.2 Personvernforordningen. Grunnloven og EMK

2.2.1 Personvernforordningen

Forordningen artikkel 85 lyder:

Artikkel 85 *Behandling og ytrings- og informasjonsfrihet*

1. Medlemsstatene skal ved lov bringe retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet, herunder behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer.

2. Ved behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, skal medlemsstatene fastsette fritak eller unntak fra kapittel II (prinsipper), kapittel III (den registrertes rettigheter), kapittel IV (behandlingsansvarlig og databehandler), kapittel V (overføring av personopplysninger til tredjestater eller internasjonale organisasjoner), kapittel VI (uavhengige tilsynsmyndigheter), kapittel VII (samarbeid og ensartet anvendelse) og kapittel IX

(særlige behandlingssituasjoner) dersom det er nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

3. Medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om de lovbestemmelser de har vedtatt i henhold til nr. 2, og uten opphold om eventuelle senere endringslover eller endringer som påvirker dem.

Artikkel 85 nr. 1 oppstiller en generell forpliktelse til ved lov å bringe retten til personopplysningsvern i samsvar med ytrings- og informasjonsfriheten. Behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, er særskilt nevnt, men bestemmelsen er ikke begrenset til disse formålene. Personopplysningsloven inneholder ingen bestemmelse som svarer til artikkel 85 nr. 1, det vil si en generell bestemmelse om forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten. Denne generelle forpliktelsen gjennomføres i norsk rett gjennom Grunnlovens regler. At reglene i personopplysningsloven ikke kan stride mot ytrings- og informasjonsfriheten, følger av Grunnloven § 100. Denne grunnlovsbeskyttede retten, som gjelder generelt, vil ved motstrid gå foran reglene i personopplysningsloven. Personopplysningsloven og personvernforordningen må tolkes og anvendes slik at grunnlovsstrid ikke oppstår. Ved tolkningen av Grunnloven § 100 må det samtidig sees hen til Grunnloven § 102 om rett til privatliv, slik at de to rettighetene veies mot hverandre. Tilsvarende må personopplysningsloven tolkes i lys av retten til privatliv og retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK artikkel 8 og 10 og SP artikkel 17 og 19.

Artikkel 85 nr. 2 krever at det i nasjonal rett fastsettes unntak fra størsteparten av kapitlene i forordningen for behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer dersom det er nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Denne forpliktelsen er gjennomført i personopplysningsloven § 3.

Forordningen artikkel 85 nr. 2 overlater ikke til nasjonal rett å fastlegge hva som i denne sammenhengen skal regnes som «journalistisk øyemed» eller «akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer». Dette beror på en tolkning av forordningen, som må tolkes autonomt. Det artikkel 85 nr. 2 overlater til nasjonal rett, er å fastsette *i hvilken grad* det skal gjøres unntak fra de angitte kapitlene i forordningen for behandling av personopplysninger for slike formål, innenfor rammene av ytrings- og informasjonsfriheten.

EU-domstolen har i sin praksis etter 95-direktivet artikkel 9 understreket at unntakene som fastsettes i nasjonal rett, må være «nødvendige for at forene de to grunnleggende rettigheter», og dette er presisert slik at unntak må «holdes inden for det strengt nødvendige», jf. *Sergejs Buivids* avsnitt 63 og 64. I dommens avsnitt 66 viser domstolen til en rekke vurderingsmomenter som er trukket frem i EMDs praksis etter EMK artikkel 8 og 10:

«I denne henseende fremgår det af denne retspraksis, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for at foretage afvejningen mellem retten til respekt for privatlivets fred og retten til ytringsfrihed har udviklet en række relevante kriterier, der skal tages i betragtning, herunder bidraget til en debat af almen interesse, spørgsmålet, hvor kendt den omhandlede person er, emnet for rapporteringen, den berørte persons tidligere adfærd, indholdet, formen og konsekvenserne af offentliggørelsen, måden,

hvorpå opplysningene er blevet indhentet, og omstændighederne, under hvilke de er indhentet, samt opplysningernes rigtighed (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 27.6.2017, Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mod Finland, CE:ECHR:2017:0627JUD000093113, § 165). På samme måte skal der tages hensyn til den registeransvarliges mulighet for at træffe foranstaltninger, der kan minske omfanget af indgrebet i retten til privatlivets fred.»

En forskjell mellom personopplysningsloven § 3 og ordlyden i forordningen artikkel 85 nr. 2 er at personopplysningsloven § 3 er begrenset til behandling som «utelukkende» skjer for de opplistede formålene, mens artikkel 85 nr. 2 ikke er begrenset slik. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 101 uttales følgende om tolkningen av forordningen på dette punktet:

«[Det fremgår ikke] av ordlyden i forordningen artikkel 85 at det bare er behandling av personopplysninger som *utelukkende* forfølger et av de nevnte formålene som skal omfattes av unntaksregelen, slik det gjør i 95-direktivet artikkel 9 og personopplysningsloven § 7. Det følger imidlertid av foralepunkt 153 at det skal fastsettes unntak for behandling som «*utelukkende* finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer» (uthevet her). Det er derfor neppe grunn til å anta at forordningen artikkel 85 medfører noen endring på dette punktet.»

2.2.2 Grunnloven og EMK

Ytrings- og informasjonsfriheten er vernet gjennom Grunnloven § 100, som lyder:

§ 100

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Første ledd fastslår prinsippet om ytringsfrihet. Begrepet ytringsfrihet omfatter ikke bare ytringsfrihet i klassisk forstand, men også blant annet informasjonsfrihet, jf. NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted*» – *Forslag til ny Grunnlov § 100* punkt 10.3.2 side 240. Bestemmelsen er medienøytral. Annet ledd oppstiller vilkårene for rettslige begrensninger i ytringsfriheten. Det følger av bestemmelsen at inngrep i retten til ytringsfrihet må la seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Inngrepet må også være foreskrevet i lov. Tredje ledd oppstiller en særskilt regel for frimodige ytringer om offentlige anliggender, jf. NOU 1999:

27 punkt 10.3.1 side 239 og punkt 10.3.4 side 244–245. For denne typen ytringer må begrensninger i retten til ytringsfrihet være klart definert, og særlig tungtveiende hensyn må gjøre begrensningen forsvarlig sett opp mot begrunnelsene bak ytringsfriheten. Fjerde ledd forbyr i utgangspunktet forhåndssensur og andre former for forhåndskontroll, men med noen unntak av hensyn til barn og unge og ved brevsensur i anstalter. Femte ledd omhandler forholdet til regler om innsyn og offentlighet, herunder lovfestede begrensninger av hensyn til personvern. Sjette ledd oppstiller en plikt for staten til aktivt å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Høyesterett har med henvisning til forarbeidene uttalt følgende om vurderingen av lovligheten av inngrep i Grunnloven § 100, jf. Rt. 2007 side 404 avsnitt 76:

«Etter forarbeidene skal virkningene av et inngrep holdes opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i søken etter sannhet, fri meningsutveksling i et demokrati og individets fri meningsdannelse. Inngrepets formål må avveies mot ytringsfriheten ved vurderingen av nødvendigheten av å gjøre inngrep og om inngrepet er forholdsmessig. Ved avveiningen er utgangspunktet at Grunnloven § 100 gir enhver rett til å ytre seg, og at tredje ledd gir en særlig beskyttelse. Forhåndssensur og andre forhåndsinngrep krever alltid særlig grunn.»

Ytrings- og informasjonsfriheten er også vernet gjennom EMK artikkel 10. Bestemmelsen lyder (i norsk oversettelse):

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.
2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

EMK artikkel 10 nr. 1 gir enhver rett til ytrings- og informasjonsfrihet. Inngrep i denne retten må kunne rettferdiggjøres etter EMK artikkel 10 nr. 2, som krever at inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, har et legitimt formål og er forholdsmessig. EMK artikkel 10 er ikke utformet på samme måte som Grunnloven § 100, og vurderinger av inngrep i retten etter EMK artikkel 10 vil derfor ikke nødvendigvis følge samme mønster som en vurdering etter Grunnloven § 100.

Retten til privatliv er vernet gjennom Grunnloven § 102. Bestemmelsen lyder:

§ 102

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i grunnlovsreformen i 2014. Komiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 uttrykk for at bestemmelsen gir rett til et vern av personopplysninger ved at den «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres

personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».

Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på noen adgang til eller vilkår for å gjøre inngrep i rettigheten. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne, men likevel slik at fremtidig praksis fra internasjonale håndhevingsorganer ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57. Det er etter departementets vurdering ikke holdepunkter for at Grunnloven § 102 første ledd første punktum stiller strengere krav enn EMK artikkel 8 hva gjelder adgangen til og vilkår for å gjøre inngrep i retten til vern av personopplysninger.

EMK artikkel 8 lyder (i norsk oversettelse):

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

EMD har i sin praksis lagt til grunn at behandling av personopplysninger kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1, samt at statene har en positiv forpliktelse til å sikre at både offentlige og private aktører respekterer individers rett til privatliv, jf. *von Hannover mot Tyskland* 24.6.2004 avsnitt 50–53, *Reklos og Davourlis mot Hellas* 15.1.2009 avsnitt 38–40 og *von Hannover mot Tyskland (nr. 2)* 7.2.2012 avsnitt 95–99.

Inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 må kunne rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2. Inngrep må ha et legitimt formål og være forholdsmessig. Ivaretagelsen av ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 kan være et slikt legitimt formål. Forholdet mellom retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 kommer særlig på spissen ved forholdsmessighetsvurderingen.

EMD har i flere avgjørelser uttalt at det ved avveiningen mellom retten til privatliv og retten til ytrings- og informasjonsfrihet i prinsippet er uten betydning for resultatet av avveiningen om saken er reist med grunnlag i artikkel 8 eller artikkel 10, jf. blant annet *Von Hannover mot Tyskland (nr. 2)* avsnitt 106. Statene skal ha den samme skjønnsmarginen i begge tilfeller.

EMDs praksis om avveiningen mellom retten til privatliv og retten til ytringsfrihet har særlig knyttet seg til journalistisk virksomhet og offentlig publisering av informasjon, artikler og bilder. I den forbindelse har domstolen fremhevet en rekke vurderingsmomenter til avveiningen, jf. blant annet *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland* 27.6.2017 avsnitt 165. Disse

momentene er gjengitt i punkt 2.2.1 over. Relevansen av kriteriene vil variere avhengig av omstendighetene, jf. dommens avsnitt 166. EMDs praksis har i mindre grad dreid seg om selve innsamlingen av personopplysninger og annen behandling av personopplysninger enn offentlig publisering.

2.3 Tidligere utredninger og endringer

2.3.1 Personopplysningsloven 2000

Personopplysningsloven 2000 gjennomførte EUs personverndirektiv fra 1995. Direktivet artikkel 9 åpnet for å gjøre unntak fra de fleste av bestemmelsene i direktivet for behandling av personopplysninger som utføres utelukkende i journalistisk øyemed eller i kunstnerisk eller litterær virksomhet, i den grad det var nødvendig for å forene retten til privatlivets fred med reglene om ytringsfrihet.

I utredningen som lå til grunn for personopplysningsloven 2000, foreslo utvalget en generell bestemmelse som gjorde unntak fra loven i den grad det var nødvendig for å forene hensynene til ytringsfrihet og personvern, jf. NOU 1997: 19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*:

§ 5 Forholdet til ytringsfriheten

Loven gjelder for behandling av personopplysninger som utelukkende finner sted i journalistisk øyemed eller for kunstnerisk eller litterær virksomhet. Det skal gjøres unntak fra bestemmelsene i den grad det er nødvendig for å forene hensynet til ytringsfrihet med hensynet til personvern.

Ved utformingen av forslaget la utvalget vekt på å lage en generell, men fleksibel regel, jf. utredningen punkt 17.5.1 side 106. Unntaket skulle særlig ta hensyn til den stadige teknologiske utviklingen og den dynamiske rettslige tolkningen av reglene om ytringsfrihet. Uttrykket «ytringsfrihet» i forslaget siktet ikke bare til overordnede normer som Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, men også til hensynet til ytringsfrihet mer generelt. Det skulle derfor foretas en avveining av personvern mot ytringsfrihet for å finne en rimelig balanse, jf. merknadene til bestemmelsen i kapittel 21 side 136. Utvalget ga noen retningslinjer for når og hvordan unntaket ville kunne komme til anvendelse, jf. punkt 17.5.2–17.5.3.

Flere høringsinstanser hadde innvendinger mot utvalgets forslag. Blant annet ble det gitt uttrykk for at bestemmelsen var for uklar med hensyn til hva begrepet «journalistisk øyemed» skulle omfatte, og hvilke bestemmelser det skulle gjøres unntak fra av hensyn til ytringsfriheten, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) *Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)* punkt 11.5 side 78–79.

Departementet var enig i at det var behov for å presisere nærmere i lovbestemmelsen hvilke regler det skulle gjøres unntak fra, jf. punkt 11.6 side 80:

«Departementet er enig med de høringsinstansene som har pekt på behovet for å presisere klarere i loven hvilke regler det skal gjøres unntak fra av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Foruten at det er ønskelig at loven gir bedre forutberegnelighet enn utvalgets forslag, reiser avveiningen mellom ytringsfrihet og personvern så prinsipielle spørsmål at det bør gjøres til gjenstand for en demokratisk prosess gjennom stortingsbehandling å vurdere nærmere hvilke regler som skal gjelde for journalistisk, litterær og kunstnerisk virksomhet.»

Departementet vurderte nærmere hvilke regler i lovforslaget som kunne synes å stride med bestemmelsene i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, samt hvilke regler som i tillegg burde unntas ut fra en lovgivningspolitisk vurdering av hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet. Departementet kom frem til at reglene som skulle gjelde, var bestemmelsene om informasjonssikkerhet, internkontroll og databehandlerens rådighet, reservasjon mot direkte markedsføring og reglene om kameraovervåking, samt reglene om tilsyn og sanksjoner så langt de passet, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) punkt 11.6 side 79–82. Unntaksbestemmelsen skulle kun gjelde for behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske, kunstneriske eller litterære formål; for behandling med helt eller delvis andre formål skulle loven gjelde på vanlig måte, jf. side 82.

Videre understreket departementet at begrepet «journalistisk» måtte tolkes vidt. Departementet anså det hensiktsmessig å klargjøre dette direkte i lovteksten, og foreslo derfor å presisere i bestemmelsen at «opinionsdannende formål» falt inn under unntaket for journalistiske formål, jf. punkt 11.6 side 82.

Justiskomiteen sluttet seg til departementets forslag til utforming av unntaksbestemmelsen, jf. Innst.O. nr. 51 (1999–2000) punkt 11 side 22. Komiteen oppfordret samtidig tilsynet og departementet til å følge med på om de foreslåtte avgrensningene i lovens anvendelsesområde i tilstrekkelig grad ivaretok personvern hensyn, og forutsatte at departementet om nødvendig kom tilbake til Stortinget vedrørende problemstillingen på et senere tidspunkt.

Bestemmelsen ble vedtatt som § 7 i personopplysningsloven 2000 og lød slik frem til 2012:

§ 7 Forholdet til ytringsfriheten

For behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende, formål gjelder bare bestemmelsene i §§ 13–15, § 26, §§ 36–41, jf. kapittel VIII.

2.3.2 Etterfølgende utredninger

2.3.2.1 Rapport 2006: Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven

I forbindelse med etterkontrollen av personopplysningsloven 2000 utarbeidet Dag Wiese Schartum og Lee A. Bygrave i 2006 rapporten *Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven*. Utrederne vurderte blant annet utformingen av ytringsfrihetsunntaket i personopplysningsloven 2000 § 7.

Utrederne analyserte hvordan EMD har balansert retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10, jf. side 72–76. Basert på denne analysen kom utrederne frem til at EMDs praksis ikke tilsa at det var påkrevd med endringer i personopplysningsloven 2000 § 7. Utrederne la blant annet vekt på at bestemmelsen i stor grad begrenser tilsyn med pressens behandling av personopplysninger til etterfølgende ansvar for publiserte opplysninger, og at EMDs praksis i første rekke har knyttet seg til hvordan personvern og ytringsfrihet skal balanseres når publisering først har funnet sted. Ifølge utrederne var unntaksregelen også innenfor grensene av hva som krevdes

etter personverndirektivet artikkel 9. Utrederne fant videre at bestemmelsen var hensiktsmessig utformet, jf. side 78. De påpekte at det ville vært ønskelig om bestemmelsen ga mer veiledning om innholdet i de angitte formålskategoriene, men at dette ikke var tilrådelig fordi det kunne øke bestemmelsens kompleksitet i tillegg til å begrense muligheten til å justere forståelsen av formålskategoriene avhengig av den dynamiske rettsutviklingen av EMK og personverndirektivet artikkel 9.

Det ble samtidig pekt på at Datatilsynet syntes å ha vært for tilbakeholdne med å prøve grensene for unntaket, og departementet ble oppfordret til å tydeliggjøre denne kompetansen bedre, jf. side 78–79.

2.3.2.2 NOU 2009: 1 *Individ og integritet*

Det ble oppnevnt en personvernkommisjon ved kongelig resolusjon 25. mai 2007. Kommisjonens utredning ble publisert i NOU 2009: 1 *Individ og integritet*. Kommisjonen tok blant annet for seg forholdet mellom personvern og media, herunder personvern og ytringsfrihet, jf. kapittel 13 i utredningen.

Kommisjonen vurderte hvordan forholdet mellom personvern og media var regulert gjennom lover, forskrifter, internasjonale konvensjoner, rettspraksis, forvaltningspraksis, selvregulering, avtaler og allmenmoralen, jf. punkt 13.2 side 97 flg. Kommisjonen behandlet også unntaksregelen i personopplysningsloven 2000 § 7. Det ble ikke foreslått endringer i utformingen av unntaket, men kommisjonen foreslo å opprette en rådgivende nemnd for håndtering av saker om nettytringer, jf. punkt 13.5.4 side 122 flg. Kommisjonen la vekt på at i mange konflikter om personvernkrekkende ytringer på nett ville ikke Datatilsynet ha myndighet til å behandle saken fordi ytringen falt innenfor unntaket i personopplysningsloven. Saken ville heller ikke nødvendigvis kunne behandles i selvdømmeordninger slik som Pressens Faglige Utvalg, og i mange saker ville det være for tid- eller ressurskrevende å løse saken gjennom rettsapparatet.

2.3.2.3 NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*

Unntaksregelen i personopplysningsloven 2000 § 7 ble videre vurdert av Medieansvarsutvalget, jf. NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*. Utvalget anbefalte at Personvernkommisjonens forslag om å opprette en nettnemnd ikke burde følges opp, og viste blant annet til at en slik nemnd ville være vanskelig å forene med det øvrige tilsynssystemet som er etablert på personvernområdet. Dersom det skulle skje en mer inngående og prinsipiell avveining mellom ytringsfrihet og personvern, mente utvalget at dette måtte skje gjennom å modifisere unntaket i personopplysningsloven, slik at Datatilsynets tilsynskompetanse utvides, jf. punkt 5.8.4 side 50.

Som nevnt over i punkt 2.3.1 var det opprinnelig presisert i personopplysningsloven 2000 § 7 at unntaket gjaldt «journalistiske, herunder opinionsdannende, formål». Medieansvarsutvalget foreslo å ta ut henvisningen til opinionsdannende formål. Dette ville ifølge utvalget utvide Datatilsynets kompetanse ved at tilsynet måtte gjøre mer inngående vurderinger av forholdet mellom ytringsfrihet og personvern, jf. punkt 5.8.5.3 side 53. Videre var utvalgets oppfatning at unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven ikke i tilstrekkelig

grad åpnet for å veie hensynet til personvern mot hensynet til ytringsfrihet ved vurderingen av om unntaket kom til anvendelse, jf. punkt 5.8.5.2 side 51–52. Utvalget la til grunn at unntaket fortsatt skulle gjelde uten videre for ytringer som har journalistisk formål i «klassisk forstand», forstått som «medier med ansvarlig redaktør og som deltar i en selvdømmeordning basert på etiske regler og prinsipper», jf. side 5.8.5.1 side 51. Unntaket skulle imidlertid ikke uten videre omfatte ytringer i ikke-redigerte medier og som kun hadde et «opinionsdannende formål». Hvorvidt unntaket kom til anvendelse i slike tilfeller, skulle ifølge utvalget bero på i hvilken grad hensynene til ytringsfrihet og personvern gjorde seg gjeldende i det konkrete tilfellet.

Etter Medieansvarsutvalgets oppfatning ville hensynet til forutberegnelighet være tilstrekkelig ivaretatt selv om personopplysningsloven skulle åpne for en avveining mellom ytringsfrihet og personvern utenfor det journalistiske området, jf. punkt 5.8.5.2 side 52–53. Utvalget anså også at konsekvensene av å trå feil i avveiningen ville være begrensede; den praktiske reaksjonen ville primært være pålegg om sletting for fremtiden. Ifølge utvalget ville ikke et slikt pålegg nødvendigvis innebære noen kritikk, og det ville derfor heller være en klargjøring av rettstilstanden enn en sanksjon.

Videre anså utvalget det ikke som prinsipielt problematisk at avveiningen i første instans skulle skje på forvaltningsnivå, og viste til at forvaltningsorganer regelmessig vurderer forholdet mellom rettigheter vernet av Grunnloven og menneskerettighetene. Utvalget anså det dessuten som vesentlig at Datatilsynets kontroll ville utgjøre et lavterskeltilbud til enkeltindivider som opplevde seg krenket av medier uten en redaktørfunksjon og som ikke deltok i en etablert selvdømmeordning, jf. punkt 5.8.5.3 side 53. Det ble også pekt på at tilsynets vedtak alltid ville kunne prøves av domstolene.

Å åpne for mer konkrete avveininger etter unntaksregelen ville ifølge utvalget også gi bedre mulighet til å ta høyde for andre relevante hensyn, eksempelvis hensynet til barnets beste der foreldre publiserer opplysninger om egne barn, jf. punkt 5.8.5.4 side 54.

2.3.3 Lovendring i 2012

Medieansvarsutvalgets forslag om å ta begrepet «opinionsdannende» ut av bestemmelsen ble fulgt opp i Prop. 47 L (2011–2012) *Endringer i personopplysningsloven*, jf. kapittel 4 side 10 flg. Departementet viste til Medieansvarsutvalgets synspunkt om at dette ville åpne for at Datatilsynet i større grad kunne føre kontroll og foreta nyanserte og inngående avveininger mellom ytringsfrihet og personvern overfor medier som ikke er tilsluttet mediebransjens selvdømmeordning, og som ikke har en sentral redaktørfunksjon, jf. proposisjonen punkt 4.6 side 12–13.

Samtidig understreket departementet at uttrykket «journalistiske formål» fortsatt ikke skulle være begrenset til profesjonelle journalister, og at begrepet refererte til enhver behandling med utelukkende journalistisk formål, jf. punkt 4.6 side 13.

Departementet ga uttrykk for at Datatilsynet burde benytte kompetansen til å prøve grensene for unntaket. Som eksempel på tilfeller der Datatilsynet burde kunne

pålegge opphør av behandlingen, viste departementet til «nettsteder hvor offentlige ansatte henges ut med navn, bilde, stilling eller lignende, og hvor det er nokså klart at nettstedet neppe 'utelukkende' bedriver virksomhet med journalistiske formål», med henvisning til Personvernemndas sak PVN-2010-11, jf. punkt 4.6. side 13:

«Et illustrerende eksempel på de problemstillinger som § 7 ofte representerer er Personvernemndas sak PVN-2010-11. Saken gjaldt en persons klage på Datatilsynets vedtak om sletting av informasjon om private beredskapshjem som var lagt ut på Internett. Den aktuelle nettsiden hadde blant annet et diskusjonsforum hvor konkrete barnevernssaker, herunder altså personopplysninger knyttet til et beredskapshjem, ble drøftet. Nemnda kom til at publiseringene var vernet av ytringsfriheten, slik at den som drev nettstedet altså ikke var omfattet av personopplysningsloven.

Departementets lovforslag representerer et ønske om en viss endring i praksis i forhold til den avveining som nemnda foretok i den angitte sak. I den grad det er forenelig med Grunnloven § 100 og Norges konvensjonsforpliktelser bør hensynet til ytringsfriheten således tillegges noe mindre vekt i tilsvarende, fremtidige saker.»

Departementet vurderte også om det skulle inntas et nytt ledd i unntaksbestemmelsen med en uttrykkelig henvisning til ytringsfriheten. Departementet gikk ikke inn for dette da ytringsfriheten allerede var vernet gjennom Grunnloven, og hensynet til ytringsfriheten ble ansett tilstrekkelig ivaretatt gjennom den eksisterende unntaksregelen.

Endelig vurderte departementet om et proporsjonalitetsvilkår burde inntas i lovteksten, med henvisning til EU-domstolens praksis om at unntak skal holdes innenfor det «strengt nødvendige». Departementet foreslo ikke en slik endring, og uttalte følgende, jf. punkt 4.6 side 13:

«Departementet har vurdert om avgjørelsene kan tilsi endringer i personopplysningsloven § 7, men har blitt stående ved at det fremdeles verken er hensiktsmessig eller påkrevd å innta proporsjonalitetsvurderingen i lovteksten. Unntakene i § 7 [er] et resultat av en rimelig avveining av hensynet til personvernet og ytringsfriheten. Etter departementets syn representerer bestemmelsen en tilstrekkelig proporsjonalitetsvurdering, også når en legger til grunn en streng fortolkning av kravet. Departementet tilføyer at heller ikke Danmark og Sverige har inntatt noe krav til proporsjonalitet i lovteksten ved implementeringen av direktivet artikkel 9.»

For øvrig foreslo departementet å fjerne henvisningen til § 26 i personopplysningsloven 2000 § 7, fordi bestemmelsen var blitt opphevet.

Komiteen støttet regjeringens forslag til lovendringer. Komiteen viste spesielt til den betydelig økte bruken av internett og sosiale medier, og at omfanget av sjikane på nett er blitt et betydelig samfunnsproblem i kjølvannet av denne utviklingen, jf. Innst. 175 L (2011–2012) punkt 2.1 side 4.

Personopplysningsloven 2000 § 7 ble endret ved lov 20. april 2012 nr. 18 og lød slik frem til den nye personopplysningsloven trådte i kraft:

§ 7 Forholdet til ytringsfriheten

For behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske formål gjelder bare bestemmelsene i §§ 13 til 15, §§ 36 til 41, jf. kapittel VIII.

2.3.4 Personopplysningsloven 2018

Som redegjort for over i punkt 2.2.1 stiller personvernforordningen artikkel 85 krav om at medlemsstatene ved lov skal bringe retten til vern av personopplysninger etter forordningen i samsvar med retten til yrings- og informasjonsfrihet, og medlemsstatene skal gjøre unntak fra bestemte deler av forordningen i den grad det er nødvendig. Artikkel 85 i forordningen svarer i det vesentlige til artikkel 9 i 95-direktivet.

I høringsnotat 6. juli 2017 om ny personopplysningslov og gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett foreslo departementet å videreføre den gjeldende unntaksregelen slik at behandling av personopplysninger for kunstneriske, litterære og journalistiske formål skulle være unntatt fra størsteparten av forordningens regler, jf. høringsnotatet kapittel 28 side 102–104. Videre foreslo departementet tilsvarende unntak for akademiske ytringer, i tråd med at slike ytringer var inntatt i forordningen artikkel 85.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det på samme måte som etter personopplysningsloven 2000 skulle angis nærmere i loven hvilke regler det gjøres unntak fra av hensyn til yrings- og informasjonsfriheten, fremfor at unntaksbestemmelsen skulle være «åpen» og gi anvisning på en nærmere vurdering. Departementet anså det ikke nødvendig eller hensiktsmessig å innta proporsjonalitetsvurderingen forordningen gir anvisning på, i lovteksten, og det ble vist til vurderingen av dette spørsmålet etter 95-direktivet i Ot.prp. nr. 92 (1998–99) og Prop. 47 L (2011–2012), jf. punkt 2.3.1 og 2.3.3 over. Når det gjaldt hvilke av forordningens regler som skulle gjelde, foreslo departementet at reglene som var gitt anvendelse etter unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven 2000 § 7, skulle gjelde så langt forordningen hadde tilsvarende bestemmelser.

Høringen viste at det var delte meninger blant høringsinstansene om hvordan unntaksbestemmelsen burde utformes. Flere høringsinstanser ga uttrykk for at virkeområdet ikke burde være begrenset til behandlinger som skjer «utelukkende» for journalistiske formål. Høringsinstansene var videre delt i synet på om bestemmelsen burde gi anvisning på en konkret proporsjonalitetsvurdering.

Datatilsynet uttalte i høringen at den tilsvarende unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven 2000 var vanskelig å praktisere, og at forslaget ville gi liten forutberegnelighet for de ulike partene:

«Den foreslåtte regelen i ny personopplysningslov § 3 kan fremstå som 'enkel', men vurderingene etter dagens personopplysningsloven § 7 har vist seg å være sammensatte og komplekse i praksis. Den foreslåtte regelen er en videreføring av den gjeldende bestemmelsen vil den i liten grad skape bedre forutberegnelighet for de ulike partene og bli enklere å praktisere for Datatilsynet.

Datatilsynets erfaring er at tolkningen av hvorvidt en behandling av personopplysninger skjer for utelukkende journalistiske, litterære eller kunstneriske formål, i praksis er svært utfordrende. Forarbeidene til dagens personopplysningslov § 7 sier at i denne vurderingen er *arten av og hensikten* med ytringen avgjørende. Siden det ikke gjelder noen formkrav for hva som skal anses som en journalistisk, litterær eller kunstnerisk ytring, og det heller ikke bør gjøre det, er det imidlertid vanskelig å vurdere ytringens art. Videre er det er krevende, om ikke umulig, for Datatilsynet å fastslå for eksempel hvilken hensikt en enkeltpersons ytring på internett har. Det er heller ikke lett å avgjøre hvorvidt enkeltpersoner som ytrer seg på nett gjør det med et *utelukkende* journalistisk formål,

eller om vedkommende gjennom omtalen samtidig ønsker å sanksjonere personen som omtales.»

Som eksempel på tilfeller der vurderingen av «journalistisk» er utfordrende, viste Datatilsynet til publisering av personopplysninger om offentlig ansatte på nettsteder som skiller seg fra etablerte nyhetsmedier:

«Datatilsynets sak om nettsiden offentlig.info er et godt eksempel på problemstillingene som oppstår i praksis. På siden omtales navngitte offentlig ansatte i forbindelse med en arbeidsrettssak mot nettsidens innehaver. Mens innehaveren har uttalt at hensikten med siden er å sette forvaltningen i kritisk søkelys, har de omtalte personenes arbeidsgiver anført at hensikten er å henge ut personene som hevn. For Datatilsynet er det vanskelig å avgjøre hva hensikten er. Siden skiller seg vesentlig fra etablerte nyhetsmedier både når det gjelder form og ordelag, men også meningsytringer i andre formater og språkformer kan ha 'journalistiske formål', og dermed er det vanskelig å fastslå hva som ligger i 'journalistisk art'. Derfor gir heller ikke dette kriteriet god veiledning.

Dette gjør blant annet er at det ofte er vanskelig for Datatilsynet å gripe inn når offentlige ansatte eller andre henges ut på internett, selv om departementet tidligere har ment Datatilsynet kan og bør kunne pålegge opphør av slik behandling, se Prop. L (2011–2012) punkt 4.6. Dette er et aktuelt problem som neppe vil bli mindre i fremtiden.»

Videre pekte Datatilsynet på at bestemmelsen fremstår mekanisk og kategorisk, og at den kan føre til uforholdsmessige unntak fra retten til privatliv og personvern:

«Datatilsynets erfaring med den eksisterende, tilsvarende unntaksregelen i personopplysningsloven § 7 tilsier at unntakelsen av henvisning til proporsjonalitetsregelen har gjort det vanskeligere å anvende regelen. Regelen fremstår som mekanisk og kategorisk, noe som undertiden kan resultere i et uforholdsmessig unntak fra retten til privatliv og personvern. Dette skaper særskilte lovanvendelsesspørsmål i praksis når regelen skal anvendes.

(...)

Poenget her er at behandlinger av personopplysninger kan falle innenfor den foreslåtte unntaksregelen selv om den aktuelle ytringen i liten grad er egnet til å bidra til debatt av generell samfunnsinteresse og personvernkonsekvensene er betydelige. Inngrepet i retten til privatliv kan da potensielt fremstå som uforholdsmessig. Dette kan medføre at Norge ikke overholder sine plikter etter EMK artikkel 8, noe som igjen kan stride mot lovlighetsprinsippet i forordningen artikkel 5 første ledd bokstav a.»

Datatilsynet pekte også på at muligheten for uforholdsmessige utslag av unntaksregelen kan føre til at «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» må tolkes mindre vidt enn det som er ønskelig. Datatilsynet ga videre uttrykk for at dette kan fremstå som kunstig eller vanskelig tilgjengelig for utenforstående, og at dette er uheldig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Tilsynet mente derfor at en henvisning til nødvendighetsvurderingen i lovteksten vil være positivt for ytrings- og informasjonsfriheten fordi det kan tillate Datatilsynet en praksis der «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» tolkes tilstrekkelig vidt. Datatilsynet ga på denne bakgrunn uttrykk for at det burde vurderes å innta et nødvendighetskriterium i lovbestemmelsen.

Forholdet mellom personvern og ytrings- og informasjonsfrihet ble vurdert i Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 14 side 100 flg. Departementet viste til at forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og retten til personvern reiser en rekke kompliserte spørsmål, og at høringen hadde vist at det er delte meninger om

hvordan ytrings- og informasjonsfriheten bør være regulert. På denne bakgrunn foreslo departementet at det ikke burde foretas vesentlige endringer i gjeldende rett uten nærmere utredning, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.5 side 104. Departementet foreslo derfor at gjeldende rett skulle videreføres inntil videre, slik at det gjøres unntak for størsteparten av forordningens regler ved behandling utelukkende for journalistiske, kunstneriske og litterære formål. Dette innebar at det på samme måte som etter personopplysningsloven 2000 angis i lovteksten hvilke bestemmelser som gjelder, og at dette ikke beror på en nødvendighets- eller proporsjonalitetsvurdering i det enkelte tilfelle. Samtidig ble unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet trukket frem som en problemstilling det kunne være grunn til å se nærmere på etter fremleggelsen av proposisjonen, jf. proposisjonen punkt 2.3.1 side 12–13.

I tråd med forordningen artikkel 85 måtte det etter departementets syn gjøres unntak i samme utstrekning for «akademiske ytringer». Departementet ga uttrykk for at rekkevidden av bestemmelsen på dette punktet må tolkes på samme måte som forordningen og følgelig avklares gjennom praksis, jf. punkt 14.5 side 104.

Departementet foreslo at de reglene som var gitt anvendelse for behandling for journalistiske formål mv. etter personopplysningsloven 2000 § 7, fortsatt skulle gjelde så langt forordningen eller den nye personopplysningsloven har tilsvarende regler.

Bestemmelsen ble vedtatt som § 3 i den nye personopplysningsloven, jf. punkt 2.1 over.

2.4 Reguleringen i andre land

2.4.1 Sverige

I Sverige er de generelle supplerende reglene til personvernforordningen i hovedsak inntatt i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvern er regulert i 7 § i kapittel 1 i loven:

Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten

7 § EU:s dataskyddsförordning och denna lag ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Artiklarna 5-30 och 35-50 i EU:s dataskyddsförordning samt 2-5 kap. denna lag ska inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

Bestemmelsens *første ledd* har som formål å klarlegge forholdet til grunnlovsbestemmelsene om trykkefrihet og om ytringsfrihet, jf. Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag* punkt 7.1 side 40–43. Bestemmelsen fastslår at forordningen og dataskyddslagen ikke gjelder i den utstrekning det vil stride mot grunnlovsbestemmelsene om trykkefrihet og ytringsfrihet at forordningen og dataskyddslagen kommer til anvendelse. I forarbeidene betegnes første ledd som en opplysningsbestemmelse, jf. proposisjonen side 41.

Annet ledd i bestemmelsen gjør unntak fra forordningen og dataskyddslagen i tilfeller som ikke omfattes av grunnlovsbestemmelsene, men som skjer for «journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande», jf. Prop. 2017/18:105 punkt 7.2 side 44–45. Det kreves ikke at behandlingen skjer *utelukkende* for disse formålene.

Annet ledd fastslår uttrykkelig hvilke bestemmelser som ikke skal gjelde, og det følger motsetningsvis hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse. Det skal altså ikke foretas en konkret vurdering av i hvilken utstrekning unntak er nødvendig. Reglene som er gitt anvendelse, er bestemmelsene om formål, virkeområde, definisjoner og informasjonssikkerhet, samt om tilsyn, rettsmidler, ansvar og sanksjoner.

En nærmere redegjørelse for bakgrunnen for og innholdet i bestemmelsen finnes i SOU 2017:39 *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* kapittel 7 side 95 flg. og i Prop. 2017/18:105 kapittel 7 side 40 flg.

2.4.2 Danmark

I Danmark er de supplerende bestemmelsene til forordningen i hovedsak inntatt i lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten er regulert i § 3 første og fjerde til åttende ledd:

§ 3. Loven og databeskyttelsesforordningen finder ikke anvendelse, hvis det vil være i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 11 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.

(...)

Stk. 4. Loven og databeskyttelsesforordningen finder ikke anvendelse på behandlinger, der er omfattet af lov om massemediers informationsdatabaser.

Stk. 5. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse på informationsdatabaser, hvori der udelukkende er indlagt allerede offentliggjorte periodiske skrifter eller lyd- og billedprogrammer, der er omfattet af medieansvarslovens § 1, nr. 1 eller 2, eller dele heraf, når indlæggelsen i informationsdatabasen er sket uændret i forhold til offentliggørelsen. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 6. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX gælder ikke for informationsdatabaser, hvori der udelukkende er indlagt allerede offentliggjorte tekster, billeder og lydprogrammer, der omfattes af medieansvarslovens § 1, nr. 3, eller dele heraf, når indlæggelsen i informationsdatabasen er sket uændret i forhold til offentliggørelsen. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 7. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse på manuelle arkiver over udklip fra offentliggjorte trykte artikler, som udelukkende behandles i journalistisk øjemed. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 8. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse ved behandling af oplysninger, som i øvrigt udelukkende finder sted i journalistisk øjemed. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel

28 og 32. 1. og 2. pkt. gjelder tilsvarende for behandling af oplysninger, som udelukkende sker med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed.

(...)

Det følger av *første ledd* at loven ikke kommer til anvendelse i den utstrekning det vil være i strid med retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK og EUs charter om grunnleggende rettigheter. *Fjerde til syvende ledd* fastsetter mer spesifikke unntak for visse typer behandlinger i mediene. Endelig er det en generell bestemmelse i *åttende ledd* som gjør unntak fra loven og størsteparten av reglene i forordningen for behandling som skjer «udelukkende» i «journalistisk øjemed» eller med henblikk på «kunstnerisk eller litterær virksomhed». Artikkel 28 om databehandlere og artikkel 32 nr. 1 og 2 om informasjonssikkerhet kommer likevel til anvendelse. Det er altså fastslått uttrykkelig i lovteksten hvilke deler av loven og forordningen som ikke skal gjelde, og det følger motsetningsvis hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse ved slik behandling.

Ingen av unntaksbestemmelsene i databeskyttelsesloven § 3 nevner behandling av personopplysninger for akademiske formål. I forarbeidene til databeskyttelsesloven legges det til grunn i tråd med det danske Datatilsynets praksis at faglitterære bøker allerede var vernet etter den tilsvarende unntaksregelen i den tidligere loven, og at akademiske formål følgelig vil være tilstrekkelig vernet gjennom en videreføring av gjeldende rettstilstand, jf. betenkning nr. 1565 punkt 10.1.3.2 side 956 og lovforslag L 68 side 172.

En nærmere redegjørelse for lovtekstens bakgrunn og innhold finnes i *Betænkning nr. 1565 om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning* kapittel 10.1 side 948 flg., samt i *L 68 Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)* side 171 flg.

2.4.3 Finland

Forholdet mellom ytrings- og informasjonsfrihet og personvern er regulert i den finske dataskyddslagen (1050/2018) 27 §:

«27 § Behandling av personuppgifter för journalistiska, akademiska, konstnärliga eller litterära ändamål

För att trygga yttrandefriheten och informationsfriheten ska artikel 5.1 c–e, artiklarna 6 och 7, artiklarna 9 och 10, artikel 11.2, artiklarna 12–22, artikel 30, artikel 34.1–34.3, artiklarna 35 och 36, artikel 56, artikel 58.2 f, artiklarna 60–63 och artiklarna 65–67 i dataskyddsförordningen inte tillämpas på behandling av personuppgifter som sker för enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

Artikel 27 i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter i samband med sådan verksamhet som omfattas av lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). Artiklarna 44–50 i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas, om tillämpningen skulle kränka rätten till yttrandefrihet eller informationsfrihet.

För att trygga yttrandefriheten och informationsfriheten ska artikel 5.1 a och b, artikel 5.2, artiklarna 24–26, artikel 31, artiklarna 39 och 40, artikel 42, artiklarna 57 och 58, artikel 64 och artikel 70 i dataskyddsförordningen endast tillämpas i tillämpliga delar på

behandling av personoppgifter som sker för enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.»

Første ledd i bestemmelsen gjør unntak fra nærmere angitte bestemmelser i forordningen ved behandling som skjer for «enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande». Ordlyden gir ikke anvisning på at det i tillegg skal foretas en proporsjonalitetsvurdering av hvorvidt det er nødvendig å gjøre unntak fra personvernforordningens regler i det konkrete tilfellet.

Annet ledd fastsetter enkelte ytterligere unntak for behandling i forbindelse med virksomhet som omfattes av lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). Første punktum gjør unntak fra artikkel 27 om representanter for behandlingsansvarlig eller databehandler som ikke er etablert i Unionen, og annet punktum fastsetter at reglene om overføring av personopplysninger til tredjeland i forordningen artikkel 44–50 heller ikke skal gjelde såfremt anvendelsen av bestemmelsene ville krenke yttrings- eller informasjonsfriheten.

Tredje ledd åpner for unntak fra enkelte andre regler i forordningen som ikke er unntatt etter første og annet ledd. I henhold til forarbeidene må det foretas en nærmere vurdering av om og i hvilken grad de opplistede bestemmelsene kan komme helt eller delvis til anvendelse. Det kan tenkes at kun en del av en bestemmelse er anvendelig, eller at bestemmelsen er nært knyttet opp mot en annen bestemmelse og at anvendelsen av bestemmelsene derfor må vurderes samlet, jf. merknadene til 27 § i RP 9/2018 rd side 113.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i RP 9/2018 rd punkt 2.3.7 side 47 flg., punkt 3.7 side 58 flg. og i de særskilte merknadene til 27 § på side 109 flg.

2.4.4 Storbritannia

I britisk rett suppleres bestemmelsene i personvernforordningen hovedsakelig av Data Protection Act 2018. Loven har flere bestemmelser som berører behandling av personopplysninger for journalistiske, akademiske, kunstneriske eller litterære formål. Den sentrale bestemmelsen for gjennomføring av forordningen artikkel 85 er Data Protection Act 2018 Schedule 2 sec. 26:

Journalistic, academic, artistic and literary purposes

- 26 (1) In this paragraph, “the special purposes” means one or more of the following—
- (a) the purposes of journalism;
 - (b) academic purposes;
 - (c) artistic purposes;
 - (d) literary purposes.
- (2) Sub-paragraph (3) applies to the processing of personal data carried out for the special purposes if—
- (a) the processing is being carried out with a view to the publication by a person of journalistic, academic, artistic or literary material, and
 - (b) the controller reasonably believes that the publication of the material would be in the public interest.

- (3) The listed GDPR provisions do not apply to the extent that the controller reasonably believes that the application of those provisions would be incompatible with the special purposes.
- (4) In determining whether publication would be in the public interest the controller must take into account the special importance of the public interest in the freedom of expression and information.
- (5) In determining whether it is reasonable to believe that publication would be in the public interest, the controller must have regard to any of the codes of practice or guidelines listed in sub-paragraph (6) that is relevant to the publication in question.
- (6) The codes of practice and guidelines are—
 - (a) BBC Editorial Guidelines;
 - (b) Ofcom Broadcasting Code;
 - (c) Editors' Code of Practice.
- (7) The Secretary of State may by regulations amend the list in sub-paragraph (6).
- (8) Regulations under sub-paragraph (7) are subject to the affirmative resolution procedure.
- (9) For the purposes of this paragraph, the listed GDPR provisions are the following provisions of the GDPR (which may be exempted or derogated from by virtue of Article 85(2) of the GDPR)—
 - (a) in Chapter II of the GDPR (principles)—
 - (i) Article 5(1)(a) to (e) (principles relating to processing);
 - (ii) Article 6 (lawfulness);
 - (iii) Article 7 (conditions for consent);
 - (iv) Article 8(1) and (2) (child's consent);
 - (v) Article 9 (processing of special categories of data);
 - (vi) Article 10 (data relating to criminal convictions etc);
 - (vii) Article 11(2) (processing not requiring identification);
 - (b) in Chapter III of the GDPR (rights of the data subject)—
 - (i) Article 13(1) to (3) (personal data collected from data subject: information to be provided);
 - (ii) Article 14(1) to (4) (personal data collected other than from data subject: information to be provided);
 - (iii) Article 15(1) to (3) (confirmation of processing, access to data and safeguards for third country transfers);
 - (iv) Article 16 (right to rectification);
 - (v) Article 17(1) and (2) (right to erasure);
 - (vi) Article 18(1)(a), (b) and (d) (restriction of processing);
 - (vii) Article 19 (notification obligation regarding rectification or erasure of personal data or restriction of processing);
 - (viii) Article 20(1) and (2) (right to data portability);
 - (ix) Article 21(1) (objections to processing);
 - (c) in Chapter IV of the GDPR (controller and processor)—

- (i) Article 34(1) and (4) (communication of personal data breach to the data subject);
- (ii) Article 36 (requirement for controller to consult Commissioner prior to high risk processing);
- (d) in Chapter V of the GDPR (transfers of data to third countries etc), Article 44 (general principles for transfers);
- (e) in Chapter VII of the GDPR (co-operation and consistency)—
 - (i) Articles 60 to 62 (co-operation);
 - (ii) Articles 63 to 67 (consistency).

Bestemmelsen åpner på nærmere vilkår for unntak fra en rekke av forordningens regler ved behandling for journalistiske, akademiske, kunstneriske eller litterære formål, jf. sec. 26 (2) jf. (1). Det er ikke et krav at behandlingen utelukkende finner sted for et av de angitte formålene. Bestemmelsene det kan gjøres unntak fra, er listet opp i sec. 26 (9).

Sec. 26 (2) oppstiller to grunnvilkår for unntak. For det første må behandlingen finne sted med den hensikt å publisere journalistisk, akademisk, kunstnerisk eller litterært materiale, jf. (a). For det andre må behandlingsansvarlig med rimelighet være av den oppfatning at publiseringen av materialet ville være av offentlig interesse, jf. (b). Ved avgjørelsen av hva som regnes å være av offentlig interesse, skal behandlingsansvarlig se hen til relevante atferdsnormer og retningslinjer som angitt i sec. 26 (6), jf. (5).

Dersom grunnvilkårene er oppfylt, gjelder det unntak fra bestemmelsene listet opp i sec. 26 (9) *i den grad* («to the extent») den behandlingsansvarlige med rimelighet er av den oppfatning at anvendelsen av bestemmelsene ville være uforenelig med behandlingens formål, jf. sec. 26 (3). Det må dermed foretas en nærmere vurdering av hvorvidt det journalistiske, akademiske, kunstneriske eller litterære formålet med behandlingen i det konkrete tilfellet er til hinder for å anvende de opplistede reglene i personvernforordningen.

Det britiske datatilsynet, *Information Commissioner's Office*, er pålagt en aktiv veiledningsrolle hva gjelder behandling av personopplysninger for journalistiske formål. I henhold til Data Protection Act sec. 124 og sec. 177 skal tilsynet utarbeide et reglement med praktisk veiledning om behandling av personopplysninger for journalistiske formål og utarbeide veiledning for hvordan en enkeltperson skal gå frem dersom vedkommende er av den oppfatning at en medieorganisasjon ikke overholder krav etter personvernlovgivningen.

2.5 Departementets vurdering

2.5.1 Utfordringer med den någjeldende unntaksbestemmelsen

Personopplysningsloven § 3 har som formål å veie to rettigheter mot hverandre – retten til ytrings- og informasjonsfrihet og retten til personvern. Begge er forankret i Grunnloven (jf. §§ 100 og 102), samt i Den europeiske menneskerettskonvensjon (jf. artikkel 8 og 10) og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (jf. artikkel 17 og 19), som gjelder som norsk lov etter

menneskerettsloven § 2. I någjeldende § 3 i personopplysningsloven er den endelige avveiningen mellom disse rettighetene foretatt i lovteksten, i den forstand at det er uttrykkelig og uttømmende angitt hvilke bestemmelser i loven og forordningen som skal gjelde dersom behandlingen utelukkende har et av formålene angitt i § 3. Bestemmelsen legger dermed ikke opp til at det skal foretas nærmere vurderinger av i hvilken utstrekning det i det enkelte tilfelle er nødvendig med unntak fra loven og forordningen av hensyn til retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

I mange tilfeller fungerer den lovfestede avveiningen mellom ytrings- og informasjonsfriheten og retten til personvern i någjeldende § 3 godt. Dette er særlig tilfellet for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning. Unntaksregelen omfatter imidlertid en rekke svært ulikeartede tilfeller, ikke minst som følge av fremveksten av nye publiseringsformer på internett. Etter departementets syn er det grunn til å stille spørsmål ved om unntaksregelen i § 3 er egnet til å sikre tilstrekkelig nyanserte avveininger på tvers av de ulikeartede tilfellene bestemmelsen omfatter. Det vises spesielt til mangfoldet av behandlingssituasjoner og publiseringsformer som etter omstendighetene kan omfattes av uttrykket «journalistiske formål».

Gjeldende § 3 i personopplysningsloven byr på flere utfordringer i praksis. Departementet viser for det første til at Datatilsynet i høringen av forslag til ny personopplysningslov, jf. punkt 2.3.4 over, ga uttrykk for at bestemmelsen er vanskelig å praktisere for tilsynet. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig for tilsynet å fastslå hva som er formålet med en ytring, og å vurdere ytringens art. Datatilsynet uttalte at dette blant annet gjør det vanskelig å gripe inn når offentlige ansatte eller andre henges ut på internett.

Departementet viser for det andre til at det kan stilles spørsmål ved om unntaksregelen i någjeldende § 3 i tilstrekkelig grad er egnet til å skille mellom ulike tilfeller og legge til rette for tilstrekkelig nyanserte avveininger av de motstridende hensynene. Som det fremgår over i punkt 2.1, er begrepet «journalistisk» tolket svært vidt av EU-domstolen, noe som innebærer at begrepet omfatter en rekke ulikeartede tilfeller. Dagens bestemmelse åpner imidlertid ikke for nærmere vurderinger av i hvilken utstrekning unntak er nødvendig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten i det enkelte tilfelle. Dermed vil det gjelde unntak i samme utstrekning for alle behandlingsformål som regnes som «journalistiske» mv. Någjeldende § 3 åpner med andre ord ikke for å sondre mellom tilfeller som ligger i kjernen av unntaksregelen, og tilfeller som ligger i randsonen. Det er imidlertid ikke gitt at balanseringen mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet bør være lik på tvers av ulikeartede tilfeller. Departementet viser til at Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 stiller krav om forholdsmessighet ved inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer blant annet at det skal mer til for å rettferdiggjøre et inngrep i kjernen enn i randsonen av retten.

Departementet viser i denne forbindelse til Datatilsynets uttalelser gjengitt i punkt 2.3.4. Også Personvernemnda har uttalt seg kritisk om unntaksregelen i vedtak 21. januar 2019 om behandling av personopplysninger om leger mv. på nettstedet legelisten.no (PVN-2018-14). Personvernemnda ga uttrykk for at den

någjeldende bestemmelsen ikke i tilstrekkelig grad åpner for å foreta nyanserte avveininger mellom ytringsfrihet og personopplysningsvern:

«Personvernemnda ser det slik at løsningen som den norske lovgiveren har valgt, hvor det i personopplysningsloven 2018 § 3 gjøres unntak fra de aller fleste av bestemmelsene i GDPR, gjør det svært vanskelig å foreta de nyanserte avveiningene mellom ytringsfrihet og personopplysningsvern som både praksis fra EU-domstolen og fortalen til GDPR forutsetter at skal gjøres: Dersom det først legges til grunn at den aktuelle behandlingen er omfattet av unntaket i § 3, vil den registrerte langt på vei falle utenfor det vern som følger av GDPR. En slik rettsstilstand vil kunne være vanskelig å forene med statens plikter etter EMK artikkel 8 til å sikre et tilstrekkelig vern av privatlivet, herunder personopplysningsvernet. For nemnda er det her viktig å minne om at hensynet til ytringsfriheten ikke bare ivaretas ved personopplysningsloven 2018 § 3, men også en rekke andre steder i GDPR. Av særlig betydning i denne saken er GDPR artikkel 6, som i nr. 1 bokstav f gir anvisning på en interesseavveining hvor ytringsfriheten kan utgjøre en av flere berettigede interesser.»

Behovet for å åpne for mer nyanserte vurderinger i et nytt mediebilde er også blitt trukket frem i tidligere utredninger og lovarbeider. I forbindelse med endringen av unntaksregelen i personopplysningsloven 2000 § 7 i 2012, da begrepet «opinionsdannende» ble tatt ut av bestemmelsen, jf. punkt 2.3.3 over, viste departementet til Medieansvarsutvalgets synspunkt om at ved å fjerne dette begrepet fra ordlyden skulle Datatilsynet i større grad kunne føre kontroll med medier som ikke er tilsluttet mediebransjens selvdømmeordning, og som er uten en sentral redaktørfunksjon. Dette ville etter utvalgets syn åpne for at Datatilsynet kunne foreta mer nyanserte og inngående avveininger mellom ytringsfrihet og personvern, jf. Prop. 47 L (2011–2012) punkt 4.6 side 12–13, med henvisning til NOU 2011: 12 kapittel 5 side 39–55.

Etter departementets syn kan forutsetningen om at lovendringen ville åpne for mer nyanserte og inngående avveininger, neppe sies å ha slått til. Etter den någjeldende unntaksregelen er det avgjørende om behandlingen kan karakteriseres som «journalistisk» mv. eller ikke. Slik begrepet «journalistisk» er tolket i EU-domstolens praksis, omfatter det både medier med og uten en sentral redaktørfunksjon, og det er uten betydning om mediet er tilsluttet en selvdømmeordning. Bestemmelsen åpner derfor ikke for nyanseringer med utgangspunkt i slike forhold.

På denne bakgrunn er det etter departementets syn grunn til å vurdere om unntaksregelen i personopplysningsloven § 3 bør endres for å åpne for mer nyanserte avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet.

2.5.2 Forslag til mulige endringer

2.5.2.1 Handlingsrommet etter personvernforordningen artikkel 85 nr. 2

Det er grunn til å understreke at forordningen artikkel 85 nr. 2 *ikke* åpner for å fastlegge i nasjonal rett hva som i denne sammenhengen skal regnes som «journalistisk øyemed» eller «akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer». Dette beror på en tolkning av forordningen, som må tolkes autonomt. Det artikkel 85 nr. 2 overlater til nasjonal rett, er å fastsette *i hvilken grad* det skal gjøres unntak fra de angitte kapitlene i forordningen for behandling av personopplysninger for slike formål av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten.

Forordningen innebærer med andre ord at endringer i personopplysningsloven § 3 ikke kan knytte seg til hvordan uttrykkene «journalistiske», «akademiske», «kunstneriske» eller «litterære» skal forstås. Eventuelle endringer kan bare knytte seg til hvilke unntak fra loven og forordningen som skal gjelde når behandlingen skjer for et av disse formålene.

2.5.2.2 Forslag om å innta et nødvendighetsvilkår

Utfordringene nevnt i punkt 2.5.1 over synes i stor grad å skyldes at den någjeldende unntaksregelen uttømmende og uttrykkelig angir hvilke bestemmelser i loven og forordningen som gjelder når behandlingen skjer for journalistiske, akademiske, kunstneriske eller litterære formål. Dette fører til at det kun er relevant å vurdere om behandlingen skjer for et av disse formålene. Noen nærmere vurdering av *hvilke bestemmelser* i loven og forordningen det er nødvendig å gjøre unntak fra i det enkelte tilfelle av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, åpner ikke den någjeldende unntaksregelen for.

En mulig løsning kan derfor være å innta et kriterium i bestemmelsen som åpner for en nærmere vurdering i det enkelte tilfelle av hvilke bestemmelser i loven eller forordningen som skal gjelde, slik det er gjort i Storbritannia og delvis i Finland, jf. henholdsvis punkt 2.4.4 og 2.4.3 over. Ved å innta et nødvendighetsvilkår i bestemmelsen vil behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer være unntatt fra reglene *så langt det er nødvendig* for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

En slik endring vil kunne motvirke at unntaksregelen i enkelttilfeller gjør unntak fra for mange av bestemmelsene i personopplysningsregelverket. På dette punktet retter endringsforslaget seg i første rekke mot de ulike formene for behandling som omfattes av forordningens begrep om behandling i «journalistisk øyemed», men som skjer i uredigerte medier og i fravær av selvdømmeordninger. Etter departementets vurdering kan det i slike tilfeller være behov for å åpne for mer nyanserte vurderinger av hvilke regler som skal gjelde, særlig når det gjelder reglene om den registrertes rettigheter etter forordningen kapittel III.

Det understrekes at forslaget ikke er ment å medføre noen endring av rettstilstanden for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning.

Etter det departementet kjenner til, har spørsmålet om hvorvidt någjeldende § 3 gjør unntak fra for mange av bestemmelsene i personopplysningsregelverket, ikke gjort seg gjeldende på samme måte for kunstneriske og litterære ytringer. Forslaget vil dermed neppe medføre endringer i forhold til gjeldende rett på dette punktet.

Når det gjelder akademiske ytringer, er det uklart i hvilken grad det gjelder unntak etter gjeldende rett. For slike ytringer tar endringen i første rekke sikte på å åpne for at begrepet «akademiske ytringer» i praksis kan tolkes tilstrekkelig vidt, og at det kan foretas bredere og mer nyanserte vurderinger med utgangspunkt i det som er problematikkenes kjerne – nemlig i hvilken grad ytrings- og informasjonsfriheten gjør unntak nødvendig. Dette utdypes nærmere nedenfor i punkt 2.5.3.

Etter departementets vurdering vil endringen også kunne gjøre bestemmelsen enklere å håndheve for Datatilsynet. Særlig i forbindelse med enkeltpersoners ytringer på internett vil det kunne skje at den som ytrer seg, hevder at formålet er journalistisk, mens den som ytringen gjelder, mener at formålet i realiteten er noe annet, for eksempel sjikane eller uthengning. Ettersom det ofte er vanskelig for Datatilsynet å avgjøre hva som er hensikten med en ytring, kan det være uheldig om formålet med behandlingen alene skal være avgjørende for i hvilken grad den som ytrer seg, må forholde seg til personopplysningsregelverket. Hvis unntaksregelen oppstiller et nødvendighetsvilkår i tillegg til vilkåret om at behandlingen må skje for et av de angitte formålene, vil Datatilsynet i slike tilfeller ikke nødvendigvis behøve å komme til en entydig konklusjon med hensyn til hva som er formålet. I mange tilfeller vil Datatilsynet uansett kunne fastslå etter en konkret nødvendighetsvurdering at eksempelvis reglene om den registrertes rettigheter må komme til anvendelse selv om man legger til grunn den behandlingsansvarliges synspunkt om at behandlingen har et journalistisk formål.

Endelig legger departementet til grunn at en endringen ikke bare vil kunne begrense uforholdsmessige inngrep i retten til personvern, men også motvirke at personvernet blir tillagt for stor vekt på bekostning av ytrings- og informasjonsfriheten i tilfeller som i dag faller i unntaksregelens randsoner. Den någjeldende unntaksregelen åpner nemlig bare for to alternativer – enten at alle reglene i loven og forordningen får anvendelse, eller at nesten ingen regler får anvendelse. I tilfeller som er i randsonen av unntaksregelen, kan dette føre til at rettsanvenderen tolker for eksempel «journalistiske formål» eller «akademiske ... ytringer» snevrere enn det som er riktig, fordi det ville gjelde unntak i uforholdsmessig stor grad om unntaksregelen kom til anvendelse. I disse tilfellene vil forslaget her åpne for mellomløsninger, med andre ord at det kan gjelde unntak i en viss utstrekning, men ikke den utstrekning anvendelse av någjeldende § 3 ville ført til. Da vil det ikke være behov for å tolke disse begrepene snevert.

Departementet viser til Datatilsynets synspunkter i høringen av ny personopplysningslov nevnt i punkt 2.3.4, der tilsynet ga uttrykk for at risikoen for uforholdsmessige utslag av unntaksregelen i dag kan føre til at «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» må tolkes mindre vidt enn det som er ønskelig.

En ulempe ved å utforme bestemmelsen slik at det må foretas en konkret nødvendighetsvurdering, er at det kan bli mindre forutberegnelig for den behandlingsansvarlige og den registrerte hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse. Vurderingen av rekkevidden av ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 er sammensatt og skjønnsmessig. Tilsvarende gjelder for vurderingen av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Avveiningen mellom disse motstridende rettighetene vil derfor i mange tilfeller være komplisert, og det kan være vanskelig å fastslå med sikkerhet hvilke bestemmelser i personopplysningsloven og forordningen det kan gjøres unntak fra. Dersom personopplysningsloven § 3 skal nyanseres for å møte utfordringene ved den gjeldende unntaksregelen beskrevet overfor, er det imidlertid vanskelig å komme utenom at bestemmelsen må bli noe mer skjønnsmessig.

Det er grunn til å understreke at også den gjeldende unntaksregelen krever at det må foretas konkrete vurderinger som ofte er krevende, jf. punkt 2.1 og 2.3.4 over. Rekkevidden av den någjeldende bestemmelsen er også til dels uavklart, særlig når det gjelder akademiske ytringer. Endringen som foreslås her, vil kunne gi et mer håndterlig vurderingstema i disse tilfellene.

For å lette anvendelsen av bestemmelsen foreslår departementet at det inntas en liste over vurderingsmomenter i lovteksten som gir nærmere veiledning for nødvendighetsvurderingen, jf. neste punkt. Veiledning fra Datatilsynet samt tilsynets og Personvernemndas praksis vil også bidra til å klarlegge grensene. Rettspraksis fra Høyesterett og EMD om avveiningen av de to rettighetene vil være relevant ved vurderingen, eventuelt også praksis fra EFTA-domstolen om menneskerettsvernet etter EØS-avtalen og fra EU-domstolen om forordningen.

2.5.2.3 Forslag til vurderingsmomenter i nødvendighetsvurderingen

Departementet foreslår å angi fire vurderingsmomenter i lovteksten, jf. første ledd bokstav a–d i forslag til ny § 3 i personopplysningsloven. Momentene er ikke ment å være en uttømmende angivelse av relevante forhold å ta i betraktning i nødvendighetsvurderingen. Momentene vil også delvis kunne overlappe.

Bokstav a – samfunnets interesse i behandlingen eller ytringer den leder frem til

Samfunnsinteressen i en ytring er et moment som har blitt vektlagt i avgjørelser fra Høyesterett og EMD vedrørende balansering av retten til ytrings- og informasjonsfrihet og retten til privatliv, jf. blant annet Rt. 2007 side 687 avsnitt 72 flg. og *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland* 27.6.2017 avsnitt 167–171 med videre henvisninger.

Desto større samfunnsinteressen er, jo større vekt bør det legges på hensynet til at den behandlingsansvarlige ikke skal trenge å forholde seg til de ulike bestemmelsene i personopplysningsloven og forordningen, og at Datatilsynet ikke skal kunne føre kontroll med etterlevelsen. Når samfunnsinteressen er mindre, må hensynet til personvern tillegges større vekt. Den behandlingsansvarlige bør da i større grad tåle å forholde seg til personopplysningsreglene, for eksempel slik at den registrerte skal kunne utøve rettigheter etter forordningen kapittel III for å ivareta sitt personvern.

Dersom behandlingen eller ytringer den leder frem til, er helt uten samfunnsinteresse, bør utgangspunktet være at loven og forordningen kommer til anvendelse fullt ut.

Hva som er i samfunnets interesse, vil kunne endre seg over tid. Samfunnets interesse bør imidlertid ikke nødvendigvis omfatte ethvert forhold som folk interesserer seg i. I EMDs praksis er det lagt til grunn at ytringer som skal fremme informasjonsutveksling i det offentlige rom, skape debatt eller avdekke kritikkverdige forhold av allmenn interesse, typisk vil ha et sterkt vern. Saker som kun skal tilfredsstille en bestemt leserkrets' nysgjerrighet i andres privatliv, vil i alminnelighet ikke anses å være i samfunnets interesse, jf. *Von Hannover mot Tyskland* 24.6.2004 avsnitt 64–65.

Det vil også være relevant å se hen til samfunnets interesse i at personer *identifiseres* i en ytring, og graden av identifikasjon. Selv om forholdet som

omtales, har betydelig samfunnsinteresse, vil det ikke nødvendigvis foreligge en tilsvarende interesse i at enkeltpersoner identifiseres. I slike tilfeller vil det være relevant å vurdere om forordningens regler om dataminimering (artikkel 5 nr. 1 bokstav c) og behandlingsgrunnlag (artikkel 6) bør komme til anvendelse, slik at det kan tas stilling til i hvilken grad det er grunnlag for å identifisere enkeltpersoner.

Det vil ha betydning om ytringen gjelder en offentlig person. Personvern hensyn gjør seg i større grad gjeldende i saker om personer som ikke har samfunnsfunksjoner enn dersom den registrerte er en offentlig person, jf. Rt. 2007 side 687 avsnitt 74 med videre henvisinger. Dersom saken kun dreier seg om den registrertes rent personlige forhold, vil imidlertid personvernet kunne stå sterkt selv om den registrerte skulle være en kjent person.

Ordlyden «behandlingen eller ytringen den leder frem til» er ment å favne vidt. Samfunnet vil kunne ha en interesse i at en behandling av personopplysninger finner sted selv om behandlingen ikke resulterer i en ytring. Et eksempel på dette kan være at en journalist får innsyn i dokumenter fra en offentlig myndighet, men at journalisten ikke finner noe nevneverdig å skrive om disse dokumentene. Videre er bokstav a ikke bare ment å åpne for å vurdere samfunnsinteressen i eventuelle ytringer som den behandlingsansvarlige fremsetter, men også samfunnets interesse i ytringer som vil kunne komme fra *andre* som et svar på eller resultat av den behandlingsansvarliges ytringer. Momentet er med andre ord ment å favne om hensynet til samfunnsdebatten i vid forstand.

Bokstav b – atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen

EU-domstolen og EMD har i sine avgjørelser fremhevet den behandlingsansvarliges mulighet til å gjennomføre tiltak for å redusere inngrepet i personvernet, se *Sergejs Buivids mot Datu valsts inspekcija*, C-345/17 avsnitt 66 og *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland* 27.6.2017 avsnitt 125. Et moment i nødvendighetsvurderingen kan derfor være om den behandlingsansvarlige er tilsluttet atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern.

Det bør ikke være nødvendig at atferdsnormene, de etiske retningslinjene eller selvdømmeordningene direkte har til hensikt å ivareta den registrertes personvern. Det sentrale bør være om de i realiteten gir den registrerte rettigheter eller pålegger den behandlingsansvarlige forpliktelser som fremmer den registrertes personvern ved den aktuelle behandlingen.

Dersom behandlingen skjer for journalistiske formål av et medium som er underlagt Vær varsom-plakaten og kan klages inn for Pressens Faglige Utvalg, bør unntaket i personopplysningsloven § 3 første ledd komme til anvendelse fullt ut. I så fall vil kun bestemmelsene nevnt i forslaget til personopplysningsloven § 3 annet ledd gjelde, jf. punkt 2.5.2.5 under.

Det bør også kunne legges vekt på om behandlingen skjer i et uredigert medium eller i et medium med en sentral redaktørfunksjon. Departementet har vurdert om

dette bør inntas i momentlisten i § 3 første ledd annet punktum. Etter departementets syn vil imidlertid en sentral redaktørfunksjon eller et redaktøransvar som sådan ikke nødvendigvis uten videre innebære et bedre personvern for den registrerte. Etter departementets vurdering bør derfor ikke et slikt moment inntas i ordlyden, men det kan tenkes å være et relevant moment i det enkelte tilfelle.

Begrepene «atferdsnormer» og «etiske retningslinjer» er ment å skulle tolkes vidt. Begrepet «atferdsnormer» i bokstav b skal ikke forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 40, men vil omfatte blant annet slike normer. Ordlyden «selvdømmeordninger eller lignende» skal ta høyde for både selvdømmeordninger og andre relevante ordninger som har en lignende funksjon som selvdømmeordninger, men som ikke er betegnet som dette.

Ved vurderingen av akademiske ytringer vil det være relevant å se hen til i hvilken grad anerkjente forskningsetiske normer, samt utvalg og komiteer mv. etter forskningsetikkloven, bidrar til å ivareta personvernet ved behandlingen. Hvilken vekt dette skal tillegges, må vurderes konkret.

Bokstav b er ikke ment å innebære at den behandlingsansvarlige skal kunne omgå reglene ved å pålegge seg «sine egne regler» om behandling av personopplysninger. Det bør derfor kreves at atferdsnormene eller retningslinjene mv. har legitimitet og en viss oppslutning. Dette må vurderes konkret.

Bokstav c – negative konsekvenser som anvendelse av personopplysningsregelverket kan få for ytrings- og informasjonsfriheten

Ved vurderingen av i hvilken grad unntak er nødvendig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, må det nødvendigvis legges vekt på hvilken betydning det vil for ytrings- og informasjonsfriheten dersom reglene i forordningen og loven får anvendelse. De forskjellige bestemmelsene i forordningen og loven griper inn i ytrings- og informasjonsfriheten i ulik grad. I alminnelighet vil for eksempel rett til retting av uriktige faktiske opplysninger eller supplering av ufullstendige personopplysninger, jf. forordningen artikkel 16, være mindre inngripende enn rett til sletting, jf. artikkel 17. Departementet antar at reglene som oftest vil gripe inn i ytrings- og informasjonsfriheten i størst grad, er reglene som direkte regulerer i hvilken utstrekning det er adgang til å behandle personopplysninger, jf. artikkel 6 (behandlingsgrunnlag), artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (personopplysninger om straffbare forhold mv.). Også prinsippene om formålsbegrensning, dataminimering og lagringsbegrensning kan nevnes i denne forbindelse, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b, c og e.

Når det gjelder artikkel 6 om behandlingsgrunnlag, er det grunn til å understreke at artikkel 6 nr. 1 bokstav f åpner for behandling av personopplysninger på grunnlag av en konkret interesseavveining. Hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet kan derfor tas i betraktning i denne vurderingen. Når det gjelder retten til sletting, viser departementet til at forordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav a gir et generelt unntak fra retten til sletting når behandlingen er nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

I den konkrete vurderingen bør det også kunne vurderes om enkelte bestemmelser bør komme *delvis* til anvendelse, for eksempel om den registrerte skal ha en begrenset innsynsrett etter forordningen artikkel 15. Videre bør det kunne vurderes om reglene skal gis *utsatt* anvendelse, for eksempel om den registrertes rett til å protestere mot behandlingen etter forordningen artikkel 21 skal inntre først når en ytring er publisert.

Konsekvensene for ytrings- og informasjonsfriheten bør ikke bare vurderes med utgangspunkt i de enkelte bestemmelsene. Det må også legges vekt på den *samlede virkningen* av reglene som eventuelt vil kunne få anvendelse. Anvendelse av flere bestemmelser som ikke vurderes som for inngripende hver for seg, kan likevel samlet sett medføre at det ikke blir tilstrekkelig rom for ytrings- og informasjonsfriheten.

Vurderingen kan videre ikke bare knytte seg til hvilke utslag de enkelte reglene vil gi i det enkelte tilfelle, for eksempel om behandlingen vil kunne ha grunnlag i artikkel 6 dersom denne bestemmelsen skulle gjelde. I vurderingen må det også sees hen til hva det i videre forstand vil medføre dersom den behandlingsansvarlige i det hele tatt må *forholde seg til reglene*. Det må altså legges vekt på konsekvensene av at den behandlingsansvarlige fortløpende må *vurdere og ta stilling til* om reglene etterleves, og at Datatilsynet vil ha myndighet til å føre tilsyn med dette. Med andre ord må det kunne sees hen til det mer overordnede hensynet til å gi ytrings- og informasjonsfriheten tilstrekkelig albuerom, samt en eventuell nedkjølingseffekt som følge av at reglene ofte krever at den behandlingsansvarlige fortløpende vurderer etterlevelsen, eller at Datatilsynet kan føre tilsyn. Dette gjør seg særlig gjeldende dersom Datatilsynets kontroll ville ha karakter av å være forhåndssensur av ytringer.

Det bør også sees hen til en eventuell nedkjølingseffekt som vil kunne oppstå som følge av at den foreslåtte unntaksregelen i seg selv krever at det foretas konkrete nødvendighetsvurderinger. For eksempel ved kunstnerisk virksomhet vil det kunne være uheldig og unaturlig om den behandlingsansvarlige fortløpende må foreta konkrete vurderinger etter personopplysningsloven § 3 av samfunnets interesse i det enkelte kunstverk, jf. forslaget til bokstav a over, og at Datatilsynet skal kunne føre tilsyn med dette. I slike tilfeller bør det være mulig å foreta også mer overordnede vurderinger av den kunstneriske virksomheten som sådan, herunder hensynet til vid kunstnerisk frihet, i stedet for at vurderingen etter § 3 bare skal knytte seg til konkrete behandlinger. Bokstav c vil altså kunne tilsi at det er nødvendig for den behandlingsansvarliges kunstneriske virksomhet *generelt sett* at bare bestemmelsene i § 3 annet ledd kommer til anvendelse.

Bokstav d – konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte

Hvor inngripende behandlingen kan bli for den registrertes personvern, er et moment som har blitt fremhevet i avgjørelser fra blant annet EMD om balanseringen av retten til ytringsfrihet og retten til privatliv, se *Satamedia* avsnitt 165. Temaet for, formålet med og innholdet i behandlingen, herunder hvor omfattende behandlingen er og hvilke kategorier av personopplysninger den omfatter, kan være relevant for å avgjøre hvor inngripende behandlingen kan være. Det samme gjelder graden av identifisering av den eller de registrerte. Det kan

eksempelvis være relevant å legge vekt på om personopplysningene gjør det mulig for allmennheten å identifisere den registrerte, eller om kun den behandlingsansvarlige eller en begrenset krets av personer vil kunne identifisere den registrerte.

At personopplysninger er offentlig tilgjengelige, utelukker ikke at behandling av opplysningene kan være inngripende i den registrertes personvern. Offentlig tilgjengelig er ikke ensbetydende med at opplysningene er kjent for allmennheten, og offentlig publisering av opplysningene kan derfor etter omstendighetene være inngripende. Dette vil særlig gjelde ved sammenstilling av ulike offentlig tilgjengelige opplysninger om den registrerte.

Enkelte registrerte har et særskilt behov for vern. Det følger av personvernforordningens fortale at barn har et særskilt behov for vern, jf. punkt 38. Etter omstendighetene vil eksemplvis også ofre eller pårørende i saker som gjelder ulykker eller kriminelle forhold, kunne ha et særskilt behov for vern. Hvorvidt dette er tilfelle, vil kunne være et moment i nødvendighetsvurderingen.

Dersom behandlingen kan være svært inngripende for den registrerte, trekker det i retning av at den registrertes interesser bør sikres gjennom anvendelse av regler i personvernforordningen og personopplysningsloven. I helhetsvurderingen bør det imidlertid også tas hensyn til i hvilken grad den registrertes interesser er ivaretatt på andre måter, eksemplvis gjennom atferdsnormer, etiske retningslinjer eller selvdømmeordninger eller lignende som nevnt i forslaget til første ledd annet punktum bokstav b.

Personvern hensyn gjør seg i større grad gjeldende i saker om personer som ikke har samfunnsfunksjoner, enn dersom den registrerte er en offentlig person. Offentlige personer må i alminnelighet tåle mer inngripende behandling av personopplysninger dersom behandlingen i siste instans fremmer samfunnsdebatten og demokratiet, men også slike individer har krav på et visst personvern, særlig hva gjelder opplysninger som kun knytter seg til personlige forhold.

2.5.2.4 «Utelukkende»-vilkåret

Som nevnt over i punkt 2.2.1 er det en forskjell mellom personopplysningsloven § 3 og ordlyden i forordningen artikkel 85 nr. 2 ved at personopplysningsloven § 3 er begrenset til behandling som «utelukkende» skjer for de opplistede formålene, mens artikkel 85 nr. 2 ikke er begrenset slik. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 101 uttales følgende om tolkningen av forordningen på dette punktet:

«[Det fremgår ikke] av ordlyden i forordningen artikkel 85 at det bare er behandling av personopplysninger som *utelukkende* forfølger et av de nevnte formålene som skal omfattes av unntaksregelen, slik det gjør i 95-direktivet artikkel 9 og personopplysningsloven § 7. Det følger imidlertid av fortalepunkt 153 at det skal fastsettes unntak for behandling som '*utelukkende* finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer' (uthevet her). Det er derfor neppe grunn til å anta at forordningen artikkel 85 medfører noen endring på dette punktet.»

Ettersom «utelukkende»-vilkåret ikke er inntatt i ordlyden i artikkel 85 nr. 2, kan det samtidig neppe legges til grunn at det etter forordningen er påkrevd å innta et

slikt vilkår i nasjonal rett. Hensynet til å gjøre unntaksregelen mer nyansert og enklere å praktisere og håndheve for Datatilsynet kan tilsa at vilkåret bør tas ut av personopplysningsloven § 3. Etter departementets vurdering vil bestemmelsen trolig kunne bli enklere å praktisere dersom det ikke gjelder et absolutt vilkår om at behandlingen må skje utelukkende for et av de angitte formålene, men at graden av journalistisk formål mv. i stedet tas i betraktning i nødvendighetsvurderingen. For eksempel må det ved vurderingen av den offentlige interessen i behandlingen også legges vekt på at en behandling for journalistiske formål også delvis skjer for andre formål som er uten tilsvarende samfunnsinteresse som det journalistiske formålet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å ta «utelukkende»-vilkåret ut av bestemmelsen. Forslaget er imidlertid ikke ment å innebære noen vesentlig endring av rettstilstanden. Departementet legger til grunn at en behandling som skjer utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, i alminnelighet vil ha et langt sterkere vern etter ytrings- og informasjonsfriheten enn behandlinger som samtidig har andre formål. I vurderingen vil det derfor normalt få stor betydning at behandlingen ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene i personopplysningsloven § 3 første ledd.

2.5.2.5 Bestemmelser som alltid bør komme til anvendelse

Någjeldende § 3 i personopplysningsloven gjør unntak fra størsteparten av reglene i loven og forordningen, men ikke alle. Det vises til punkt 2.1 over om hvilke bestemmelser § 3 ikke gjør unntak fra. Etter departementets vurdering bør det fortsatt være slik at disse bestemmelse kommer til anvendelse uavhengig av om formålet er journalistisk mv., slik at gjeldende rett videreføres på dette punktet. Det foreslås derfor å fastsette i bestemmelsens annet ledd at disse bestemmelsene alltid kommer til anvendelse.

Departementet foreslår at forordningen artikkel 1 (formål og mål) og artikkel 4 (definisjoner), samt lovens kapittel 1 (personvernforordningen) og 2 (saklig og geografisk virkeområde) føyes til listen. Dette er ikke ment å få noen realitetsbetydning sammenlignet med gjeldende rett, ettersom den någjeldende § 3 vanskelig kan forstås slik at den også gjør unntak fra de grunnleggende reglene om virkeområde, definisjoner mv.

Departementet har vurdert om enkelte av bestemmelsene i kapittelet om den registrertes rettigheter bør føyes til listen, herunder forordningen artikkel 16 (rett til retting). Artikkel 16 gir den registrerte en rett til å få uriktige personopplysninger om seg rettet uten ugrunnet opphold, og til å få, idet det tas hensyn til formålene med behandlingen, ufullstendige personopplysninger komplett. En slik rettighet vil blant annet kunne bidra til å fremme tilliten til at informasjonskilder er pålitelige og utfyllende. Samtidig vil en slik rettighet kunne reise vanskelige avgrensings- og anvendelsesspørsmål. Personopplysninger er ikke begrenset til faktiske opplysninger, og det er ikke alltid en klar grense mellom faktisk opplysninger og for eksempel vurderinger eller meninger. Dessuten kan det være praktisk vanskelig eller umulig å gjennomføre retting eller supplering for eksempel ved kunstneriske eller litterære ytringer. En mulighet er at

artikkel 16 gis generell anvendelse, men kun ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål. For medier som er underlagt Vær varsom-plakaten og kan klages inn for Pressens Faglige Utvalg, sikrer imidlertid normene i Vær Varsom-plakaten allerede et visst vern i denne sammenheng. På bakgrunn av dette bør det etter departementets syn bero på en konkret vurdering hvorvidt artikkel 16 bør komme til anvendelse, og det foreslås ikke å innta artikkel 16 i listen i § 3 annet ledd.

Departementet foreslår å føye forordningen artikkel 33 nr. 2 til listen. Bestemmelsen omhandler forholdet mellom den behandlingsansvarlige og databehandleren og pålegger databehandleren å underrette den behandlingsansvarlige uten ugrunnet opphold ved brudd på personopplysningssikkerheten. Etter departementets syn bør denne bestemmelsen gjelde som en forlengelse av at forordningens regler om databehandlere og informasjonssikkerhet er gitt anvendelse, jf. artikkel 28 og 32. De øvrige bestemmelsene i artikkel 33 pålegger den behandlingsansvarlige en varslingsplikt overfor tilsynsmyndigheten utover det som følger av gjeldende § 3 i personopplysningsloven. Dette vil etter omstendighetene kunne gripe inn i yttrings- og informasjonsfriheten. Etter departementets syn bør derfor kun nr. 2 i artikkel 33 føyes til listen.

2.5.3 Særlig om akademiske ytringer

Når det gjelder akademiske ytringer, er det som nevnt over uklart i hvilken grad det gjelder unntak etter gjeldende rett. Uklarheten gjelder dels den nærmere forståelsen av begrepet «akademiske ytringer» i forordningen artikkel 89 nr. 1 og dels hva som skal til for at behandling av personopplysninger kan anses å være «med henblikk på» slike ytringer, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 100–101. Videre kan det være vanskelig å vurdere hva som skal til for at en konkret behandling skjer «utelukkende» for dette formålet.

Departementet er ikke kjent med at bestemmelsen i praksis har ført til at det gjøres unntak fra personopplysningsregelverket i uforholdsmessig stor grad for akademiske ytringer. Snarere kan det etter departementets vurdering være grunn til å stille spørsmål ved om bestemmelsen i sin nåværende utforming kan føre til at begrepet «akademiske ytringer» i praksis må tolkes så snevert at det ikke blir rom for en tilstrekkelig bred og nyansert vurdering av hensynet til den akademiske yttrings- og informasjonsfriheten.

Behovet for å kunne foreta mer nyanserte vurderinger viser seg eksempelvis ved spørsmålet om det må trekkes en grense mellom akademiske ytringer og aktiviteter som foranledninger slike ytringer, herunder forskning. Slik någjeldende § 3 i personopplysningsloven er utformet, er det nødvendig å trekke en grense mellom ytringer og forskning, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.5 side 104. Dette skyldes at den någjeldende unntaksregelen, dersom den kommer til anvendelse, automatisk gjør unntak fra størsteparten av reglene i loven. Da vil det føre for langt om behandling for forskningsformål i sin alminnelighet skulle vært omfattet av unntaksregelen kun fordi behandlingen kan foranledige en akademisk ytring. Forordningens utgangspunkt er at reglene gjelder for forskning, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 104 med videre henvisninger. I praksis kan det

imidlertid være vanskelig å trekke klare grenser mellom behandling for forskningsformål og behandling med henblikk på en akademisk ytring. I alle tilfeller er det grunn til å stille spørsmål ved om dette er en tjenlig innfallsvinkel for en nyansert avveining av de motstridende hensynene som gjør seg gjeldende.

Etter departementets vurdering vil det når det gjelder akademiske ytringer, være en fordel om unntaksregelen nyanseres slik som skissert i punkt 2.5.2 over. Selv om det er uklart hvordan forordningens begrep om «akademiske ytringer» skal forstås, må det legges til grunn at begrepet er ment å fange opp den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten så langt den rekker. Dersom unntaksregelen i § 3 utformes slik at den gjør unntak fra loven så langt det er nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet, legges det til rette for en bred og nyansert vurdering av rekkevidden av den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i det enkelte tilfelle.

Ettersom det er uklart hvor langt den någjeldende bestemmelsen rekker på dette punktet, er det riktignok vanskelig å fastslå hvilken realitetsbetydning en slik endring få. Dette må avklares gjennom praksis.

Når det gjelder forholdet mellom akademiske ytringer og aktiviteter som foranlediger slike ytringer, herunder forskning, legger departementet til grunn at endringen vil gjøre det mindre vesentlig å forsøke å foreta prinsipielle grensdragninger. Vurderingen vil heller måtte ta utgangspunkt i den konkrete behandlingen og den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten. Hvis det i et konkret tilfelle vil stride mot den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut, vil dette være avgjørende. Hvorvidt behandlingsaktivitetene best kan karakteriseres som aktiviteter i forbindelse med forskning, publisering, formidling eller annet, vil med et slikt utgangspunkt ikke være avgjørende i seg selv.

Departementet bemerker samtidig at det synes lite nærliggende at den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i vesentlig utstrekning vil gi rett til å behandle personopplysninger for forskningsformål uten hensyn til personopplysningslovens regler. Som nevnt i punkt 2.5.2.3 må det i vurderingen etter forslaget til ny § 3 sees hen til hva det vil medføre for den behandlingsansvarlige å forholde seg til reglene, og at Datatilsynet har myndighet til å føre tilsyn. Forordningen og loven åpner i vid utstrekning for å vektlegge hensynet til den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten. Så lenge dette hensynet kan ivaretas innenfor rammen av reglene i forordningen og loven, vil det ikke være nødvendig med unntak. Det kan som eksempel vises til personopplysningsloven § 9, som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger for forskningsformål etter en avveining av samfunnets interesse i behandlingen og den registrertes personvern. Det kan likevel ikke prinsipielt sett utelukkes at den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i enkelttilfeller kan gjøre unntak nødvendig. Da vil dette være avgjørende.

2.5.4 Særlig om Datatilsynets tilsynskompetanse

Datatilsynet kontrollerer etterlevelsen av reglene i loven og forordningen, jf. forordningen kapittel VI–VII og personopplysningsloven kapittel 6 og 7. Det

følger av dette at Datatilsynet har kompetanse til å overprøve vurderinger av hvorvidt loven og forordningen kommer til anvendelse, også i hvilken grad det må gjøres unntak fra forordningens og lovens anvendelsesområde etter personopplysningsloven § 3. Forordningen åpner ikke for å innskrenke tilsynsmyndighetenes adgang til å overprøve etterlevelsen av regelverket, herunder bestemmelsene om anvendelsesområde.

Det er ikke dermed sagt at Datatilsynets tilsynskompetanse er uten begrensninger. Datatilsynet skal kun føre tilsyn med etterlevelsen av de konkrete bestemmelsene som den behandlingsansvarlige er underlagt. Det vil i henhold til forslagene redegjort for i punkt 2.5.2.5 over i alle tilfeller være personvernforordningen artikkel 1, 4, 24, 26, 28, 29, 32, 33 nr. 2 og 40 til 43, jf. kapittel VI og VIII og personopplysningsloven kapittel 1, 2, 6 og 7, jf. forslaget til § 3 annet ledd. Det vil bero på de konkrete omstendighetene hvorvidt behandlingsansvarlig er underlagt flere bestemmelser eller ikke, jf. forslaget til første ledd.

Datatilsynets kompetanse må alltid utøves i tråd med ytrings- og informasjonsfriheten, se punkt 2.1. Datatilsynet vil kun ha tilgang til opplysninger og lokaler mv. i den grad det er nødvendig for å gjennomføre det konkrete tilsynet. Datatilsynet har ikke anledning til å føre tilsyn på en måte som strider mot kildevernet.

Datatilsynets tilsyn skal ikke utgjøre forhåndssensur av ytringer, jf. Grunnloven § 100 fjerde ledd. I tråd med dette bør Datatilsynets tilsyn med ytringer hovedsakelig fokusere på etterfølgende kontroll, jf. også Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 107 og Rapport 2006: *Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven* side 78.

Avveiningen mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet etter personopplysningsloven § 3 første ledd er skjønnsmessig, og vurderingen kan være krevende. Etter departementets syn kan det være grunn til å anvende reglene om sanksjoner med forståelse for dette. Sanksjoner som overtredelsesgebyr bør derfor etter departementets vurdering forbeholdes relativt klare brudd.

2.6 Forslag til mulig lovendring

§ 3 Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten

Så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet, gjelder ikke personvernforordningen og loven her ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning reglene kommer til anvendelse ved behandlingen, skal det særlig tas hensyn til

- a) samfunnets interesse i behandlingen eller ytringer den leder frem til
- b) atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen

c) negative konsekvenser anvendelse av bestemmelser i personvernforordningen eller loven her kan få for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten

d) konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte, og om den registrerte har et særskilt behov for vern.

Personvernforordningen artikkel 1, 4, 24, 26, 28, 29, 32, 33 nr. 2 og 40 til 43, jf. kapittel VI og VIII og kapittel 1, 2, 6 og 7 i loven her, kommer likevel alltid til anvendelse.

3 Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova. Publisering av dokumenter som inneholder personopplysninger

3.1 Om problematikken

Personopplysningsloven og offentleglova ivaretar ulike hensyn, som til dels kan være motstridende. Mens personopplysningsregelverket skal sikre vern av den enkeltes personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 1 nr. 2, skal offentleglova blant annet legge til rette for en åpen og gjennomsiktig forvaltning og viderebruk av offentlig informasjon, jf. offentleglova § 1.

Offentleglova oppstiller flere unntak fra innsynsretten som helt eller delvis bygger på hensynet til personvern. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov, er etter offentleglova § 13 første ledd unntatt fra innsyn. En omfattende og svært praktisk viktig gruppe av opplysninger som omfattes av dette, er opplysninger om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som blant annet gjelder opplysninger knyttet til fysisk eller psykisk helse, følelsesliv, personlige egenskaper og visse opplysninger knyttet til familie og hjem. Det vises videre til offentleglova § 24 annet ledd, som gjelder dokumenter om lovbrudd, § 25 første ledd, som omfatter dokumenter i ansettelsessaker, § 26 første ledd tredje punktum, som gjelder karakterer og vitnemål fra utdanning, og § 26 femte ledd, som gjelder fødselsnumre og tilsvarende identifiseringsnumre. Innsyn etter offentleglova vil likevel i svært mange tilfeller innebære at det gis innsyn i personopplysninger. Tidvis kreves det også innsyn i dokumenter som inneholder store mengder personopplysninger, for eksempel sammenstillinger av personopplysninger om offentlig ansatte. Selv om personopplysningene som utleveres, ikke er taushetsbelagte, kan den samlede mengden av opplysninger utgjøre et ikke ubetydelig inngrep i den enkeltes personvern.

Hvilken rolle personopplysningsloven og forordningen spiller ved innsyn etter offentleglova, har gitt opphav til noe usikkerhet i praksis. I punkt 3.2 under drøfter departementet nærmere forholdet mellom de to regelverkene i forbindelse med organers *utlevering* av personopplysninger etter offentleglova, og om det i den forbindelse er behov for presiseringer i personopplysningsloven eller offentleglova.

I punkt 3.3 behandles kort anvendelsen av personopplysningsloven ved *innsamling* av personopplysninger gjennom innsyn etter offentleglova og ved den videre

bruken av personopplysningene. I punkt 3.4 behandles enkelte særskilte problemstillinger knyttet til publisering på internett av personopplysninger innhentet ved innsyn, og hvilken betydning de foreslåtte endringene i personopplysningsloven § 3 vil kunne få i denne forbindelse.

Endelig foreslås det i punkt 3.5 en unntaksregel fra retten til innsyn etter offentleglova for sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen.

3.2 Anvendelsen av personopplysningsloven ved utlevering etter offentleglova – hvorvidt det er behov for presiseringer

3.2.1 Gjeldende rett

Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova er ikke særskilt regulert i offentleglova eller i de utfyllende nasjonale bestemmelsene i personopplysningsloven. Dette reguleres i stedet av forordningen artikkel 86, som lyder:

Artikkel 86 Behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter

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

Det følger av bestemmelsen at personopplysninger kan utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet når utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Formålet med dette er «å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger». Dette er nærmere utdypet i foralepunkt 154, der det blant annet fremgår:

«Denne forordning gir mulighet for at det ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Innsyn i offentlige dokumenter kan anses for å være i allmennhetens interesse. Personopplysninger i dokumenter som oppbevares av en offentlig myndighet eller et offentlig organ, bør kunne offentliggjøres av nevnte myndighet eller organ dersom dette er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller det offentlige organet er underlagt. Nevnte lovbestemmelser bør bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor i samsvar med retten til vern av personopplysninger, og kan derfor inneholde bestemmelser om det nødvendige samsvaret med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning. Offentlige myndigheter og organer bør i denne forbindelse omfatte alle myndigheter eller andre organer som omfattes av medlemsstatenes nasjonale rett om dokumentinnsyn.»

Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det i foralepunkt 154 er fastsatt

at det «ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter».

Det kan imidlertid også spørres om artikkel 86 medfører at offentleglova kan få *forrang* foran forordningen dersom det er motstrid mellom reglene. Det følger av fortalepunkt 154 at det i nasjonal rett kan gis bestemmelser som bringer innsynsretten og personopplysningsvernet «i samsvar med» hverandre. Dette tilsier etter departementets syn at artikkel 86 åpner for at nasjonale regler om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen. Denne forståelsen støttes også av bestemmelsens plassering i forordningens kapittel IX, der alle de øvrige bestemmelsene åpner for unntak fra eller presiseringer av forordningens regler i nasjonal rett. Departementet legger derfor til grunn at offentleglova kan gå foran bestemmelser i forordningen hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen.

Personvernemnda har i vedtak 18. februar 2019 tatt stilling til forholdet mellom forordningen artikkel 86 og forordningens regler om behandlingsgrunnlag i forbindelse med utlevering etter offentleglova, jf. PVN-2018-12. Saken gjaldt en kommunes publisering av saksfremlegg til et kommunestyremøte på kommunens nettside. Nemnda la til grunn at «rettstilstanden etter personopplysningsloven 2018 og GDPR er slik at utlevering av personopplysninger ‘i samsvar med’ offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag i artikkel 6 og 9».

Som det fremgår av punkt 3.3 under, gjelder personopplysningsloven og forordningen ved den videre bruken av personopplysninger som er innhentet gjennom innsyn etter offentleglova. Departementet er kjent med at det i praksis har oppstått spørsmål om personopplysningsloven og forordningen kan være til hinder for å utlevere personopplysninger ved innsyn dersom det er sannsynlig at den videre bruken av disse opplysningene vil skje i strid med personopplysningsregelverket. Departementet understreker derfor at det er reglene i offentleglova som er avgjørende for innsynsretten. Dersom personopplysninger skal unntas fra innsyn på grunn av en risiko for at opplysningene vil bli misbrukt, må det derfor kunne vises til en unntaksbestemmelse i offentleglova. Offentleglova inneholder ingen unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å nekte innsyn etter en vurdering av risikoen for at den konkrete personen eller virksomheten som begjærer innsyn, vil kunne behandle personopplysninger ulovlig. Offentleglova § 24 tredje ledd gir hjemmel for å unnta fra innsyn opplysninger som vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, og opplysninger som kan utsette enkeltpersoner for fare. Disse vurderingene må imidlertid foretas med utgangspunkt i opplysningenes *art*, og ikke ut fra hvem som begjærer innsyn.

3.2.2 Departementets vurdering

Det er departementets syn grunn til å vurdere om det bør presiseres nærmere i personopplysningsloven eller offentleglova i hvilken grad offentleglovas regler går foran forordningen i medhold av artikkel 86. Etter gjeldende rett må dette avgjøres ved en tolkning av forordningen og offentleglova, noe som kan føre til en uklar rettstilstand og ulik praktisering av reglene.

Når en bestemmelse i forordningen kan tolkes og anvendes slik at den ikke er til hinder for utlevering i samsvar med offentleglova, er det etter departementets syn prinsipielt sett ingen grunn til at bestemmelsen ikke skal gis anvendelse. Spørsmålet blir dermed om det finnes bestemmelser i forordningen som ikke lar seg tolke og anvende slik at adgangen til utlevering etter offentleglova ikke begrenses. Etter departementets vurdering synes det ikke å være tilfellet.

Når det gjelder reglene om rettslig grunnlag for behandlingen, la Personvernemnda i PVN-2018-12 til grunn at utlevering av personopplysninger i samsvar med offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 og 9, jf. forrige punkt. Dersom forholdet mellom lovene skal reguleres nærmere, kan det vurderes om disse bestemmelsene av prinsipielle grunner likevel bør gis anvendelse. Departementet legger til grunn at dette ikke vil ha noen realitetsbetydning for adgangen til utlevering. Når offentleglova åpner for utlevering, vil det foreligge rettslig grunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, jf. nr. 3, og eventuelt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10, og i alle fall dersom disse bestemmelsene tolkes og anvendes i lys av artikkel 86.

Departementet har vurdert om forholdet mellom offentleglova og forordningens regler om overføring av personopplysninger til stater utenfor EU/EØS (tredjestater) eller internasjonale organisasjoner, jf. forordningen kapittel V, etter omstendighetene kan være problematisk. Offentleglova gir innsynsrett for enhver, og uavhengig av om innsyn vil medføre overføring av personopplysninger til tredjestater (stater utenfor EU/EØS) eller internasjonale organisasjoner. Etersom innsyn kan begjæres anonymt, vil organet ofte ikke ha mulighet til å vite om innsyn vil medføre en slik overføring. Selv om det er på det rene hvem som begjærer innsyn, og at innsynsbegjæringen fremmes fra EU/EØS, kan det dessuten likevel skje en overføring, typisk dersom den som begjærer innsyn, benytter en e-postserver i en tredjestat. Departementet legger imidlertid til grunn at unntaksregelen i forordningen artikkel 49 nr. 1 bokstav d og bokstav g, tolket i lys av artikkel 86, vil gi grunnlag for overføring til tredjestater og internasjonale organisasjoner ved innsyn etter offentleglova. Bestemmelsen i bokstav d åpner for overføring når dette er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser», når den allmenne interessen er anerkjent i unionsretten eller nasjonal rett, jf. nr. 4. Videre gir bokstav g grunnlag for overføring som finner sted fra et «register som i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett er beregnet på å gi informasjon til allmennheten, og som er tilgjengelig for allmennheten eller for enhver person som kan gjøre gjeldende en berettiget interesse», i den utstrekning vilkårene for offentlig tilgjengelighet i nasjonal rett er oppfylt.

Dersom forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven skal presiseres i loven, synes det på denne bakgrunn å være et nærliggende alternativ å slå fast at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova. Det bes om høringsinstansenes syn på behovet for en bestemmelse som presiserer hvordan de to lovene forholder seg til hverandre, og om det finnes bestemmelser i forordningen eller personopplysningsloven som bør vike av hensyn til innsynsretten.

3.3 Anvendelsen av personopplysningsloven ved innsamling og videre bruk av personopplysninger innhentet gjennom innsyn – hvorvidt det er behov for presiseringer

3.3.1 Gjeldende rett

Det følger av offentleglova § 7 første ledd at informasjon det er gitt tilgang til etter offentleglova, som utgangspunkt kan brukes fritt. Bestemmelsen må sees i sammenheng med annet punktum i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, der det er fastsatt at loven skal legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon. Utgangspunktet om fri bruk etter offentleglova § 7 første ledd gjelder likevel bare så langt ikke annen lovgivning er til hinder for slik bruk, herunder personopplysningsloven. I den grad videre behandling av personopplysninger innhentet gjennom innsyn etter offentleglova omfattes av personopplysningslovens virkeområde, må den videre bruken skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen, herunder reglene om behandlingsgrunnlag.

Personopplysningsloven og forordningen gjelder ikke ved behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som ledd i «rent personlige eller familiemessige aktiviteter», jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav a. Rekkevidden av dette unntaket beror delvis på formålet med behandlingen, men også på hva slags behandlingsaktiviteter som utføres. Offentliggjøring av personopplysninger på internett slik at opplysningene blir tilgjengelig for et ubestemt antall personer, dekkes imidlertid ikke av unntaket for rent personlige eller familiemessige aktiviteter, jf. EU-domstolens avgjørelse i *Lindqvist*, C-101/01 avsnitt 47 om det tilsvarende unntaket i 95-direktivet:

«Denne undtagelse skal derfor fortolkes således, at den udelukkende vedrører de aktiviteter, der indgår i den enkelte borgers privatliv eller familieliv, hvilket åbenbart ikke er tilfældet med hensyn til behandling af personopplysninger, som består i, at de offentliggøres på internettet, hvorved disse oplysninger bliver tilgængelige for et ubestemt antal personer.»

Dersom behandlingen skjer for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, gjelder bare bestemmelsene nevnt i personopplysningsloven § 3. Det vises til redegjørelsen for denne unntaksregelen i punkt 2 over.

3.3.2 Departementets vurdering

Departementet har ikke identifisert noe behov for presiseringer i offentleglova eller personopplysningsloven hva gjelder forholdet mellom de to lovene ved innsamling av personopplysninger gjennom offentleglova eller ved den videre bruken av opplysningene. Her som ellers er det i utgangspunktet personopplysningslovens regler om saklig virkeområde som er avgjørende for lovens anvendelse, jf. personopplysningsloven §§ 2 og 3.

3.4 Enkelte særskilte problemstillinger knyttet til publisering av personopplysninger innhentet gjennom innsyn – betydningen av forslaget til endringer i personopplysningsloven § 3

I forlengelsen av punkt 3.3 finner departementet grunn til å knytte enkelte merknader til noen særskilte problemstillinger i forbindelse med publisering på internett av personopplysninger som er innhentet gjennom innsyn etter offentleglova. Det synes å være en økende tendens til at dokumenter som er innhentet gjennom innsyn etter offentleglova, publiseres på internett, særlig ved bruk av nettløsninger som formidler innsynsbegjæringer, og som automatisk publiserer dokumentene som mottas. Dokumentene som publiseres, inneholder til dels personopplysninger, og i noen tilfeller betydelige mengder personopplysninger, særlig om offentlig ansatte. Det er i mange tilfeller begjært innsyn i sammenstillinger av en rekke typer personopplysninger om samtlige ansatte i ulike offentlige virksomheter.

Selv om personopplysningene som utleveres, ikke vil være taushetsbelagte, kan den samlede mengden av opplysninger som publiseres, likevel utgjøre et ikke ubetydelig inngrep i den enkeltes personvern. Dette gjelder ikke minst på grunn av muligheten for å sammenstille de ulike personopplysningene, også med informasjon som er tilgjengelig andre steder på internett. At personopplysningene publiseres på internett, vil ofte være inngripende i personvernet selv om personopplysningene vil være tilgjengelige for den som ber om innsyn etter offentleglova. Selv om enhver i prinsippet kan få tilgang til personopplysningene ved en innsynsbegjæring, vil publisering av opplysningene på internett medføre at opplysningene reelt sett blir mer tilgjengelig for flere.

Det er etter departementets syn grunn til å understreke at personopplysningsloven gjelder for publisering gjennom slike nettløsninger, både for dem som tilbyr løsningene, og for dem som benytter seg av dem. Hvor mange av bestemmelsene i loven og forordningen som kommer til anvendelse, vil bero på unntaksregelen i personopplysningsloven § 3. Departementet redegjør i det følgende nærmere for hvordan forslaget til ny § 3 i personopplysningsloven, jf. kapittel 2 over, vil kunne slå ut i disse tilfellene.

Det beror på en konkret vurdering hvorvidt publiseringen omfattes av et av formålene i personopplysningsloven § 3. Departementet antar at det er «journalistiske formål» som det først og fremst vil være aktuelt å vurdere. Selv om uttrykket etter EU-domstolens praksis tolkes vidt, jf. punkt 2.1 over, er det etter departementets vurdering usikkert om dette omfatter ren publisering av personopplysninger som skjer automatisk uten noen nærmere bearbeiding, og uten at det formidles noe utover at dokumentene publiseres. Dette må imidlertid avklares gjennom praksis.

Dersom slik automatisert publisering anses å være omfattet av «journalistiske formål», legger departementet til grunn at publiseringen i svært begrenset utstrekning vil være unntatt fra reglene i personopplysningsloven og forordningen hvis det innføres et nødvendighetskriterium i personopplysningsloven § 3. Departementet legger til grunn at blant annet reglene om behandlingsgrunnlag vil komme til anvendelse, jf. artikkel 6, samt reglene om den registrertes rettigheter, jf. forordningen kapittel III. Departementet viser særlig til at ren publisering av

personopplysninger, uten at det formidles noen idé eller noe budskap, har en nokså begrenset samfunnsinteresse, jf. første ledd bokstav a i forslaget til ny § 3 i personopplysningsloven. Samtidig kan den samlede mengden av personopplysninger om den enkelte, særlig offentlig ansatte, bli betydelig, jf. bokstav d. Etter departementets vurdering vil anvendelse av personopplysningsregelverket for slik publisering heller ikke innebære noe vesentlig inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten, jf. bokstav c. At personopplysningsreglene kommer til anvendelse, innebærer ikke at det ikke vil være noen adgang til å ytre seg, også når ytringene inneholder personopplysninger. Som nevnt i punkt 2.1, må forordningens regler, for eksempel om behandlingsgrunnlag og retten til sletting, anvendes i tråd med ytrings- og informasjonsfriheten. Konsekvensene av å være omfattet av reglene er at publisering ikke kan skje uten at den behandlingsansvarlige må vurdere nærmere om personvernet er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

3.5 Unntak fra innsyn for sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen

3.5.1 Retten til innsyn etter personvernforordningen

Etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 har en registrert rett til å få opplyst fra den behandlingsansvarlige om det behandles personopplysninger om vedkommende. Dersom dette er tilfellet, har den registrerte rett til innsyn i opplysningene. I tillegg vil den registrerte ha krav på å få informasjon om blant annet formålene med behandlingen, hvem opplysningene har blitt eller vil bli utlevert til, hvis mulig hvor lenge det forventes at opplysningene vil bli lagret, retten til å be om retting eller sletting av slike opplysninger eller begrensning av behandlingen av dem, retten til å protestere mot behandlingen, retten til å klage til en tilsynsmyndighet og, hvis det er tilgjengelig, hvor personopplysningene stammer fra.

Det følger videre av nr. 3 i artikkel 15 at den registrerte har krav på en kopi av personopplysningene som behandles, og at dersom innsynskravet settes frem elektronisk, skal kopien gis i «en vanlig elektronisk form» dersom den registrerte ikke ber om noe annet.

Det vil variere sterkt hvilke personopplysninger om den registrerte det behandlingsansvarlige organet innehar. I enkelte tilfeller kan det være snakk om store mengder opplysninger som dekker mye av personens liv, mens det i andre sammenhenger kan dreie seg om bare noen få opplysninger. Dersom innsynsretten skal være reell, og det handler om mange opplysninger, vil organet i mange tilfeller måtte utarbeide en sammenstilling eller oversikt der de aktuelle personopplysningene som skal utleveres til den registrerte, fremgår. Dette vil gjøre den registrerte i stand til å se hvilke opplysninger det dreier seg om, stille spørsmål knyttet til behandlingen, omfanget av denne osv., og kreve sletting eller reise andre innsigelser mot behandlingen.

Alternativet vil være å gi kopi av alle dokumentene der opplysningene inngår. Bortsett fra der det handler om ganske få opplysninger, vil en slik løsning etter

departementets syn ofte være lite heldig, og den vil i mange tilfeller ikke ivareta formålene med denne innsynsretten. En overlevering av mange dokumenter vil kunne gjøre det vanskelig for den registrerte å finne frem til de relevante opplysningene, og ofte vil man i liten grad kunne se omfanget av personopplysninger som behandles. Det vil derfor kunne være tvilsomt om en slik løsning vil kunne oppfylle innsynsretten etter forordningen når det er snakk om mange opplysninger.

3.5.2 Innsyn etter offentleglova m.m. i utarbeidede sammenstillinger eller oversikter over personopplysninger

Dersom det som en følge av et innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15 utarbeides en sammenstilling av eller oversikt over de personopplysningene en behandlingsansvarlig innehar om en bestemt person, vil det oppstå et nytt dokument. Når den behandlingsansvarlige er et offentlig organ eller en annen aktør som er underlagt offentleglova, vil dokumentet også være et saksdokument, jf. offentleglova § 4 annet ledd. Dokumentet er da omfattet av innsynsretten etter denne loven, jf. § 3.

Innsyn for allmennheten i slike dokumenter kan i mange tilfeller være uheldig. Dokumentene kan omfatte mange personopplysninger av til dels sensitiv karakter, og en slik sammenstilling eller oversikt vil kunne røpe svært mye om den aktuelle personen. Mange slike personopplysninger vil gjelde den registrertes «personlige forhold» og således være omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I mange tilfeller vil det trolig også kunne gjøres unntak fra innsyn i slike tilfeller etter andre unntaksregler i offentleglova. Likevel vil man kunne stå igjen med en relativt omfattende mengde personopplysninger. Spørsmålet er da om det på et generelt grunnlag skal kunne gjøres unntak fra innsynsretten for slike dokumenter.

Bakgrunnen for at disse dokumentene opprettes, står her sentralt. Innsynsretten etter personvernforordningen artikkel 15 skal tjene personvernformål. Den registrerte skal gjennom denne retten kunne få vite hvilke opplysninger de ulike aktørene innehar om vedkommende, stille spørsmål knyttet til behandlingen av opplysningene og bringe saken videre til relevante tilsynsmyndigheter. Dersom det generelt skal gis innsyn i dokumentene som oppstår som en følge av at personer benytter seg av denne innsynsretten, vil dette tvert imot føre til en videre spredning av opplysningene, noe som vil kunne svekke personvernet.

Hensynene som ligger til grunn for innsynsretten etter offentleglova, gjør seg dessuten i liten grad gjeldende for de dokumentene det er snakk om her. Dokumentene oppstår som en direkte følge av innsynskrav som skal tjene andre formål, og de inngår ikke i noen annen form for saksbehandling hos organet som oppretter dem. Det er således ikke snakk om noen form for ivaretagelse av å kunne delta i demokratiet. Når det gjelder andre hensyn som er nevnt i offentleglova § 1, som rettssikkerhet, tilliten til det offentlige og å kunne føre kontroll med det offentlige, ivaretas disse i denne sammenhengen av den registrerte selv gjennom innsynskravet. Sammenstillingen eller oversikten gir heller ikke uttrykk for noe annet enn hva det aktuelle organet har av opplysninger om den bestemte personen, og innsynsretten etter offentleglova oppstår her som en ren refleks av at en person

benytter sin innsynsrett etter personvernforordningen. Innsyn for andre i slike dokumenter vil på denne bakgrunnen kunne svekke den registrertes tillit til det offentlige og gjøre det mindre aktuelt å bruke innsynsretten etter personvernforordningen.

De aktuelle dokumentene og situasjonen de oppstår i, skiller seg således seg klart fra de vanlige innsynstilfellene, der det er snakk om dokumenter som et organ har produsert selv for bruk i egen eller andre organers saksbehandling, eller har mottatt utenfra. Også tilfellene der det handler om sammenstillinger som produseres etter offentleglova § 9 som følge av innsynskrav, står i en helt annen stilling enn der dokumentene oppstår som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen.

Som nevnt over vil det allerede foreligge hjemler for unntak fra innsyn for mange opplysninger som typisk vil inngå i slike sammenstillinger eller oversikter. Mange opplysninger av personlig karakter, for eksempel knyttet til betalingsproblemer, lovbrudd, livssyn, følelseliv eller egen eller andres sykdom, kan være omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Andre personopplysninger kan unntas fra innsyn etter for eksempel offentleglova § 24 tredje ledd, som gjelder opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for fare, § 25 første ledd om ansettelsessaker eller noen av unntakene i § 26. For mange av de personopplysningene som omfattes av disse unntakene, vil det heller ikke være særlig aktuelt med merinnsyn. Situasjonen vil da gjerne være at det skal eller vil gjøres unntak for de samme typene opplysningene hver gang det oppstår et spørsmål om innsyn i et slikt dokument, og det vil typisk kunne stå igjen få eller bare relativt intetsigende opplysninger som det er aktuelt å gi innsyn i. Dette kan også gi grunnlag for unntak for det resterende av dokumentet etter offentleglova § 12 bokstav c.

Departementet viser ut fra dette til unntakene i offentlegforskrifta § 9 tredje til femte ledd, der det er gitt generelle unntak fra innsyn for enkelte typer dokumenter og journalinnføringer på bakgrunn av at det i all hovedsak uansett ville blitt gjort unntak fra innsyn for disse dokumentene etter andre regler, og at det generelt foreligger et unntaksbehov for slikt materiale. Organene som omfattes av loven, bør da ikke måtte gjennomføre den samme typen unntak hver gang. De samme hensynene gjør seg gjeldende for de dokumentene det er snakk om her.

Når det gjelder den offentlige interessen i slike sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, vil den trolig være sterkest knyttet til omfanget av personopplysninger som offentlige organer innehar om enkeltpersoner, om det er slik at organene har større mengder personopplysninger knyttet til noen bestemte grupper enn til andre og liknende problemstillinger. Dette kan være viktig, men slike hensyn kan ivaretas på andre måter, for eksempel ved å utarbeide sammenstillinger etter offentleglova § 9, eller gi tilgang på anonymiserte versjoner av sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, slik at det ikke går frem på individnivå hvem de aktuelle opplysningene gjelder. Det vil ellers kunne foreligge en viss offentlig interesse i å kunne kartlegge enkeltpersoners hyppige kontakt med offentlige organer, for eksempel i forbindelse med søknader om tillatelser, oppstart av virksomhet m.m.,

men dette kan ivaretas gjennom innsyn i den løpende journalen og de dokumentene som går frem der. Innsyn i slike sammenstillinger eller oversikter som det er snakk om her, vil som nevnt bare være aktuelt når personen opplysninger gjelder, setter frem et innsynskrav etter personvernforordningen, noe som trolig bare vil skje sporadisk. Dette gjør denne typen dokumenter lite egnet som grunnlag for kontroll med det offentlige.

Ut fra dette finner departementet at denne typen dokumenter i liten grad egner seg for offentlig innsyn, og det foreslås derfor et unntak fra innsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som oppstår som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15. Andre dokumenter som gis ut i forbindelse med slike innsynskrav, skal ikke være omfattet av unntaket, og det samme gjelder andre sammenstillinger og oversikter som er knyttet til den aktuelle personen, men som ikke oppstår i forbindelse med slike innsynskrav. Personvernforordningen artikkel 15 gir innsynsrett bare for den registrerte selv, og dokumenter som eventuelt blir opprettet som en følge av krav fra andre, er heller ikke omfattet av unntaket.

Departementet foreslår at det nye unntaket tas inn som et nytt sjettede ledd i offentleglova § 26, og det kan formuleres slik:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for samanstillingar av og oversikter over personopplysningar som blir utarbeidde som ei direkte følgje av innsynskrav etter personvernforordninga artikkel 15.»

Merinnsyn skal i utgangspunktet vurderes på vanlig måte, men det vil i utgangspunktet ofte være lite aktuelt med merinnsyn i slike dokumenter. Taushetsbelagte opplysninger skal det i utgangspunktet ikke i noe tilfelle gis innsyn i, og mange andre personopplysninger er også av en slik karakter at merinnsyn er lite aktuelt. Dette gjelder særlig når opplysningene inngår i slike sammenstillinger eller oversikter som det er snakk om her. Merinnsyn kan være mer aktuelt der det dreier seg om få opplysninger. Det samme kan gjelde dersom det foreligger få eller ingen opplysninger som er omfattet av andre unntak fra innsyn, og innsyn i sammenstillingen eller oversikten i liten grad vil innebære noe inngrep i den registrertes personvern.

3.5.3 Innsyn etter andre regelverk enn offentleglova

Det kan tenkes at sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger som blir utarbeidet som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen, vil inneholde miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 2. Dette kan for eksempel være knyttet til virksomhet eller ulike søknader. Det vil da også gjelde innsynsrett etter miljøinformasjonsloven § 10. Et unntak fra innsyn etter offentleglova vil i stor grad føre til at det også kan gjøres unntak fra retten til miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 11 første ledd. Departementet legger ellers til grunn at det gjennomgående vil være et reelt og saklig behov for unntak fra innsyn for slike sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, og at det derfor bare i få tilfeller vil måtte gis innsyn som følge av miljøinformasjonsloven.

Når det gjelder partsinnsyn etter forvaltningsloven §§ 18 flg., ser departementet det som lite aktuelt at slike sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som det er snakk om her, kan inngå som saksdokumenter i saker der andre enn den registrerte selv er part. Dokumentene oppstår som en følge av den registrertes innsynskrav etter personvernforordningen, og det er vanskelig å tenke seg at de kan bli saksdokumenter i andres saker, med mindre den registrerte selv velger å bruke dokumentene, for eksempel overfor en motpart. Det særskilte behovet for vern av den registrerte som ligger til grunn for et unntak fra innsyn for disse dokumentene etter offentleglova, vil i slike tilfeller ikke gjøre seg gjeldende overfor partene i saken. Det fremmes derfor ikke forslag om et særskilt unntak fra retten til partsinnsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som oppstår som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15.

4 Personopplysningslovens anvendelse for Svalbard

4.1 Gjeldende rett

Det følger av personopplysningsloven § 4 fjerde ledd at Kongen i forskrift kan bestemme at loven og personvernforordningen helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og fastsette særlige regler om behandling av personopplysninger for disse områdene. Den nye personopplysningsloven er foreløpig gjort gjeldende kun for Jan Mayen, og ikke for Svalbard, jf. personopplysningsforskriften § 1. Etter § 1 bokstav d i overgangsreglene til personopplysningsloven skal personopplysningsloven 2000 med forskrift inntil videre fortsette å gjelde for Svalbard.

Også personopplysningsloven 2000 overlater til Kongen å fastsette om loven skal gjelde helt eller delvis for Svalbard, og Kongen kan fastsette særlige regler om behandlingen, jf. § 4 første ledd annet punktum. Etter forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften 2000) § 1-4 første ledd gjelder loven og forskriften for behandlingsansvarlige som er etablert på Svalbard. Det er ikke fastsatt særregler for Svalbard, men Datatilsynet kan «ved enkeltvedtak gi dispensasjon fra de enkelte bestemmelser i personopplysningsloven dersom stedlige forhold gjør det nødvendig», jf. § 1-4 annet ledd.

4.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår at den nye personopplysningsloven med forskrift gis anvendelse for Svalbard, se forslag nedenfor til endringer i personopplysningsforskriften § 1.

Svalbard er ikke omfattet av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen protokoll 40 og EØS-loven § 6. Forordningen kapittel VII bør derfor ikke gjelde for Svalbard. Dette kapittelet gir regler om samarbeid og ensartet anvendelse på tvers av landegrensene, herunder bestemmelser om nasjonale tilsynsmyndigheters rett og plikt til å samarbeide med hverandre og Personvernrådets rett og plikt til å opptre som konfliktløser ved uenighet mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. Det er ikke

naturlig å gi disse bestemmelsene anvendelse utenfor EØS-avtalens virkeområde, og Norge ville uansett ikke kunne pålegge EU/EØS-landene å anvende reglene i forordningen kapittel VII for områder som ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Det følger av personopplysningsloven § 2 tredje ledd at forordningen artikkel 56 og kapittel VII bare gjelder «innenfor EØS-avtalens virkeområde». Denne bestemmelsen knytter seg imidlertid etter overskriften til lovens *saklige* virkeområde. Departementet foreslår derfor å presisere i forskriften at forordningen artikkel 56 og kapittel VII ikke kommer til anvendelse for Svalbard.

Videre foreslår departementet å videreføre Datatilsynets kompetanse til å gi dispensasjon ved enkeltvedtak fra de enkelte bestemmelsene i personopplysningsloven dersom stedlige forhold gjør det nødvendig.

Departementet har ikke identifisert behov for øvrige særregler for Svalbard.

4.3 Forslag til forskriftsbestemmelse

§ 1 Svalbard og Jan Mayen

Personvernforordningen og personopplysningsloven med forskrift gjelder for *Svalbard og Jan Mayen*.

For Svalbard gjelder ikke personvernforordningen artikkel 56 og kapittel VII. Datatilsynet kan ved enkeltvedtak gi dispensasjon fra de enkelte bestemmelsene i personvernforordningen og personopplysningsloven dersom stedlige forhold på Svalbard gjør det nødvendig.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i personopplysningslovens unntak for ytrings- og informasjonsfrihet vil for mange typer behandlinger i det vesentlige være en videreføring av gjeldende rett, jf. punkt 2.5.2 over. På enkelte områder vil endringen imidlertid medføre at flere av reglene i loven og forordningen kommer til anvendelse sammenlignet med gjeldende rett. Dette forutsetter en tilsvarende økning i Datatilsynets tilsyn på disse områdene. At den foreslåtte unntaksregelen er mer nyansert og skjønnsmessig, antas å kunne medføre økt behov for veiledning fra Datatilsynet. Det er ikke mulig å tallfeste disse virkningene. Datatilsynets håndheving og veiledning må skje innenfor gjeldende budsjettammer, om nødvendig ved omprioriteringer.

Forslaget til et nytt unntak fra innsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som oppstår som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15, jf. punkt 3.5 over, vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Det dreier seg om ganske få saker, og dersom det settes frem innsynskrav, vil de fortsatt måtte vurderes. Et generelt unntak for slike dokumenter vil imidlertid gjøre det lettere å håndtere innsynskravene, og forslaget kan således ha visse positive administrative konsekvenser. Siden det dreier seg om såpass få saker, vil også disse konsekvensene være små.

Når det gjelder ikraftsetting av den nye personopplysningsloven for Svalbard, jf. kapittel 4, viser departementet til omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene av ny personopplysningsloven i Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 37. Departementet har ikke identifisert økonomiske eller administrative konsekvenser som er særegne for Svalbard. Eventuelle implementeringskostnader vil dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.