

Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Snr. 17/4200

Oslo 16.10.2017

NY PERSONOPPLYSNINGSLOV – GJENNOMFØRING AV PERSONVERNFORORDNINGEN I NORSK RETT

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Det vises til høring om utkast til ny personopplysningslov. Fordi ordlyden i GDPR er komplisert, og dermed vanskelig å tolke, er det etter vår mening en utfordring at forordningen gjøres gjeldende som norsk rett gjennom en henvisningsbestemmelse i den nye personopplysningsloven.

Presseorganisasjonene vil samlet avgi høringsuttalelse til enkelte av punktene i høringsnotatet som angår innsyn/taushetsplikt, mediernes tilgang til informasjon og kildevern. Her er en kort oppsummering av våre forslag og innspill:

1. Ta vekk «utelukkende» fra utkastets § 3 og endre tittel på bestemmelsen til «forholdet til yrings- og informasjonsfriheten»
2. Videreføre egne bestemmelser om kameraovervåking
3. Det må tydeliggjøres i forarbeidene hvordan artikkel 86 om innsynsretten skal forstås.
4. Ta inn unntak i utkastets § 19 jf. artikkel § 58 nr. 1 for journalister og redaksjonslokaler med en eksplisitt henvisning til kildevernet. Alternativt bør det presiseres i forarbeidene at reglene ikke får anvendelse i den grad det vil stride mot kildevernet
5. Personidentifikatoren som journalistisk arbeidsverktøy må vernes i forskrift med nærmere bestemmelser om bruk av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler (hjemmel i ny personopplysningslov § 9 annet ledd).

1. Unntaket for journalistiske formål, utkastets § 3, høringsnotatet kap. 28:

Generelt:

Vi støtter at det angis hvilke regler det skal gjøres unntak fra av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, fremfor at unntaksbestemmelsen er «åpen», slik departementet foreslår i punkt 28 (3) jf. lovutkastet § 3. En bestemmelse der dette hengis til en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, kan bli vanskelig å praktisere og gi grunnlag for ulik praksis. Tilsvarende støtter vi at det ikke angis den proporsjonalitetsvurderingen som skal foretas mellom hensynet til personvern og hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten, i selve lovteksten, men at dette understrekes i forarbeidene til bestemmelsen.

Forslag til ny tittel til utkastets § 3:

Etter vårt syn bør tittelen på utkastets § 3 være forholdet til ytrings-**og informasjonsfriheten**, da dette vil være mer i samsvar med intensjonen med denne bestemmelsen. Da er det også mindre behov for å få inn noe om dette i lovteksten.

Forslag om å ta vekk «utelukkende» i unntaket for journalistiske formål:

Vi støtter ikke at man viderefører formuleringen i dagens § 7 om at unntaket skal gjelde for behandling av personopplysninger «utelukkende» for journalistiske formål. Et slikt krav følger ikke av ordlyden i forordningen artikkel 85. Selv om dette begrepet brukes i fortalens punkt 153, mener vi det er riktig å følge ordlyden i artikkel 85. Vår erfaring er at kravet om «utelukkende» journalistiske formål ikke har selvstendig betydning, det er grensen for hva som er journalistikk som er vurderingstemaet her. Derimot kan den forstås som at det skal gjøres en vurdering av den faktiske bruken av opplysningene, noe som strider både med formålet med unntaket og prinsippet om informasjonsfrihet. Driver man først med journalistisk virksomhet skal man ha tilgang til opplysninger uten å måtte oppgi hva de skal brukes til. Videre kan det – slik det står nå – virke som at dette kravet kun gjelder unntaket for journalistisk virksomhet, og ikke de andre unntakene, noe som ikke er departementets intensjon, jf. vurderingene nederst under punkt 28.2. En slik forståelse av unntaket vil også gi mediene et svakere vern av tilgangen til personopplysninger enn de andre gruppene, noe som vil være totalt uforenelig med medienes stilling og rolle i et demokratisk samfunn. Det vises i denne sammenheng til at mediene og journalistiske formål nyter et særskilt sterkt vern etter EMK artikkel 10 på grunn medienes rolle i et demokratisk samfunn.

I praksis kan derfor dette begrepet føre til mer forvirring enn nytte, og i verste fall svekke samfunnets informasjonstilgang, og vi anbefaler at man følger systemet i forordningen, og ikke i selve lovteksten.

For å styre praksis i riktig retning, vil vi oppfordre til at man gjengir følgende formulering fra fortalepunkt 153 i forarbeidene til bestemmelsen:

«For å ta høyde for viktigheten av retten til ytringsfrihet i ethvert demokratisk samfunn må begreper som er knyttet til denne friheten, f.eks. journalistikk, tolkes bredt.»

2. Kameraovervåking, kommentar til forordningens artikkel 6, høringsnotatet kap. 34

Generelt:

En grunnleggende rettighet i et demokratisk samfunn er å kunne bevege seg fritt uten å bli

overvåket. Dette er også nødvendig for at folk skal tørre å ta kontakt med mediene. Hvis faren for å bli «sett» av et kamera er overhengende, vil folk vegre seg for å møte journalister eller gå videre med opplysninger. En konstant følelse av å bli overvåket kan dermed føre til en chilling effect på kildetilfang og samfunnet går glipp av viktig informasjon.

Forslag om å videreføre regler om kameraovervåking:

Vi er kritiske til forslaget om at dagens regler om kameraovervåking i personopplysningslovens § 37 ikke skal videreføres. Vi stiller spørsmål ved departementets tolkning av forordningens artikkel 6 og kan ikke se at den *hindrer* at man har egne regler innenfor det handlingsrommet artikkel 6 trekker opp, som regulerer kameraovervåking. Å henstille kameraovervåking (i de tilfellene som ikke rammes av forbudet mot sensitive personopplysninger i art 9) til en generell vurdering innenfor de situasjonene artikkel 6 c og e beskriver, kan føre til at terskelen blir lav og at man tyr til dette framfor andre, mindre inngripende tiltak. Å ikke ha spesifikke regler om dette er også i strid med hva bla. Datatilsynet anbefalte i Ot. prp 47 (2011-2012). Når departementet samtidig ber om innspill på om man bør ha inn konkrete forbud i lovteksten, for eksempel for skoler i skoletiden, så mener vi det må være rom for en bestemmelse som i det minste angir at terskelen må være høy og at andre, mindre inngripende tiltak må vurderes.

Vi foreslår derfor at dagens regler i § 37, videreføres slik at terskelen for å bruke kameraovervåking i praksis blir like høy som gjeldende rett også etter forordningen, tilsier. I denne forbindelse bør man vurdere å ta inn en henvisning til reglene om skjulte opptak i straffeprosesslovens § 202a, enten i lov eller forarbeider.

3. Forholdet til offentleglova - forslag om at dagens § 6 ikke videreføres, kommentar til forordningens artikkel 86 - høringsnotatet kap. 29:

Departementet foreslår at man ikke viderefører dagens § 6 fordi denne blir overflødig sammen med artikkel 86. Vi er enige i at artikkel 86 sier det samme, men mener den er formulert på en måte som kan misforstås. For det første bruker den betegnelsen «offisielle dokumenter», noe som kan tolkes som at det må være et «publisert» eller «utgitt» dokument for at det skal gå foran. For det andre er selve ordlyden tung og lite tilgjengelig. Praksis viser at uklare formuleringer gjør forvaltningen usikre og fører til at innsyn nektes på feil grunnlag.

Det må etter vår mening presiseres i forarbeidene hvordan artikkel 86 skal forstås, både det at «offisielle dokumenter» betyr alle dokumenter som er omfattet av offentlighetsloven, og at artikkel 86 innebærer at «personopplysningsloven ikke begrenser innsynsrett etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.»

4. Kildevern og tilsynsmyndighetenes tilgang til opplysninger og lokaler, kommentar til artikkel 58 nr. 1, lovutkastet § 19, høringsnotatets kapittel 21:

Forordningens artikkel 58 gir vide fullmakter for Datatilsynet og Personvernemnda til å gå inn og få fremlagt all informasjon fra datautstyr og annet som er relevant for å kunne utføre tilsynsoppgaver. Utkastets § 19 (kap 6) er en av de bestemmelsene som gjelder for bla. journalistisk virksomhet. Dermed vil det etter lovens ordlyd kunne kreves tilgang til mediens opplysninger og lokaler i forbindelse med tilsyn.

En slik bestemmelse er uforenelig med kildevernet. Vi mener derfor det må gjøres et eksplisitt unntak for medier og journalister i loven for en slik tilsynsfullmakt. Vi antar at dette kan gjøres med henvisning til artikkel 85 som sier at det skal gjøres unntak fra kapittel 6 så langt det er nødvendig a hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, alternativt med hjemmel i artikkel 90 nr. 1.

Det skal her presiseres at kildevernet følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10 og har blitt betydelig styrket etter at någjeldende personopplysningslov trådte i kraft i 2000. EMD avsa nå nylig en avgjørelse om kildevern i Case of Becker C. Norway, der Norge ble dømt for å ha krenket ytringsfriheten ved å ikke tilstrekkelig ivareta journalisters kildevern. Saken gjaldt en journalist som ble pålagt vitneplikt i en straffesak. Ettersom kilden selv hadde stått frem og bekreftet sin rolle, mente norsk Høyesterett at kildevernet ikke slo til og at journalisten pliktet å forklare seg. EMD kom til motsatt resultat: Journalistens forklaring var ikke nødvendig for sakens oppklaring, og en forklaringsplikt vil også i denne situasjonen kunne virke negativt på pressens kildetilfang og ytringsfriheten. Det forelå derfor ikke gode nok grunner til å fravike den klare hovedregelen om at journalister ikke har forklaringsplikt om sine kilder.

Denne føyer seg inn i rekken av flere saker både i EMD og Høyesterett som sier at kildevernet er tilnærmet absolutt. Her kan det blant annet vises til Rt-2013-1290 og Rt-2015-1286 der det fremgår at det selv ikke i forbindelse med etterforskning og forebygging av terrorvirksomhet ble tillatt inngrep i kildevernet.

Kildevernet skal sikre samfunnet tilgang til viktig informasjon og er nødvendig for at mediene skal kunne informere om og avdekke kritikkverdige forhold. En viktig del av denne er garantien for at ikke myndighetene skal kunne pålegge mediene å gi ut informasjon som kan avdekke journalisters kilder eller som kan svekke tillitten til at mediene beskytter deg som kilde. Av hensyn til fremtidig kildevern har derfor EMD og Høyesterett lagt til grunn et tilnærmet absolutt kildevern. I dette ligger også sperrer mot inngrep eller lovgivning som har et annet formål enn å avsløre kilder, så lenge det kan føre til at kilder avsløres. Dette er blant annet understreket i Rt-2015-1286, se avsnitt 55 og 56. Det som er avgjørende er om myndighetene får muligheten til tilgang på informasjon som kan føre til at kilder blir avdekket.

Av samme grunn er det strenge krav til ransaking av redaksjonslokaler og journalister jf. straffeprosessloven § 198, samt praksis fra EMD. I slike tilfeller er det nødvendig med en uavhengig domstolsprøvelse (eller prøvelse av et lignende uavhengig organ) på forhånd – før tilgang til redaksjonslokalene gis, jf. strpl. § 197.

På bakgrunn av dette ber vi altså om at det gjøres unntak i utkastets § 19 jf. artikkel § 58 nr. 1 for journalister og redaksjonslokaler med en eksplisitt henvisning til kildevernet. Alternativt bes det om at det presiseres i forarbeidene at reglene ikke får anvendelse i den grad det vil stride mot kildevernet

5. Fødselsnummer og taushetsplikt – til ny personopplysningslov § 9 annet ledd, høringsnotatet kapittel 30:

Ikke bare forvaltningsloven § 13 andre ledd som departementet nevner på side 106 i høringsnotatet, men også ny folkeregisterlov § 9-1 andre ledd trekker frem at fødsels- og D-nummer ikke skal anses som taushetsbelagte opplysninger. Vi viser i den sammenheng til Finansdepartementets høringsnotat om forslag til ny personidentifikator (departementets referanse 13/812), der det på s. 6 heter:

«Skattedirektoratet har lagt til grunn at fødselsnummeret er allment tilgjengelig, men peker på at det er utbredt oppfatning om at fødselsnummeret er hemmelig og at dette alene kan gi adgang til andre opplysninger. Direktoratet understreket at fødselsnummeret kun skal anvendes som en identifikator og ikke for autentisering. Det innebærer at ved bruk skal det ikke kunne gis beskyttede opplysninger om personer ved kun å oppgi fødselsnummeret.»

Fødsels- og D-numre som personidentifikatoren er imidlertid et viktig journalistisk arbeidsverktøy. Slik tilgang er helt nødvendig for å skille personer fra hverandre i storsamfunnet. Uten tilgangen kan viktig journalistikk forhindres eller vanskeliggjøres. Nummeret regnes, som nevnt av departementet, ikke som en sensitiv personopplysning, og for journalistisk virksomhet er dette et helt avgjørende verktøy. Som Finansdepartementet blant annet skriver i en uttalelse av 10. oktober i fjor om aksjonærregisteret:

«Departementet ser at innsyn i fødselsnumre kan være av betydning for at pressen skal få utført sitt samfunnsoppdrag. Dette taler for å praktisere meroffentlighet for pressen.»

Det er etter gjeldende rett derfor åpnet opp for at journalister kan få tilgang til fødselsnummer til bruk i profesjonell virksomhet. Eksempler på slik tilrettelegging er Finans- og tolldepartementets rundskriv av 06.11.1994 om utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger fra folkeregistrene til journalister (fremdeles gjeldende), forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen av 2013 nr. 1599 § 4 tredje ledd bokstav l) og Skattedirektoratets rundskriv nr. 5, 2015 om utlevering av ikke-teiepliktige opplysninger fra folkeregistret til journalister. Begrunnelsen for denne ordningen er at personidentifikatoren benyttes til redaksjonell virksomhet som bidrar til en offentlig, opplyst samtale, den er forpliktet etter presseetikken i Vær Varsom-plakat og ledes av en ansvarlig redaktør.

Når det i utkast til ny personopplysningslov § 9 annet ledd åpnes opp for at det kan gis forskrift med nærmere bestemmelser om bruk av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler, mener vi personidentifikatoren som journalistisk arbeidsverktøy må vernes. Dette bør klargjøres i forskriften.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær