

Til
Justis- og beredskapsdepartementet

Høring: Endring av personopplysningsloven mv, (unntak for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentlighetslova, anvendelse for Svalbard).

1 Innledning

Det vises til høringsbrev med vedlegg datert 10. september 2019. Amedia inngir med dette høringsuttalelse vedrørende forslaget til mulige endringer i personopplysningslovens § 3 om forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten og om forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova.

Amedia er landets største eier og utgiver av lokale medier. Vi er i 2019 hel- eller majoritetseier av 76 lokal abonnementsaviser og en riksavis. Alle våre publikasjoner er omfattet av lov om redaksjonell fridom, er tilsluttet pressens selvdømmeordning og omfattet av pressens etiske regelverk (Vær varsom-plakaten). Samtlige publikasjoner vil også bli omfattet av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven), jf. Prop. 31 L (2019–2020) som Regjeringen la frem fredag 6. desember 2019.

Det jobber i overkant av 900 redaksjonelle medarbeidere i våre medier, og det produseres hver måned et sted mellom 50.000 og 60.000 redaksjonelle saker i disse avisene. Det betyr også en omfattende og regelmessig behandling av personopplysninger i journalistisk øyemed.

For Amedia og for øvrige redaktørstyrte medier er § 3 en svært viktig bestemmelse. Våre avisers behandling av personopplysninger for journalistiske formål er i dag er omfattet av unntaket fra personopplysningslovens virkeområde, jfr. dagens § 3. Endring av bestemmelsene vil kunne få betydelige praktiske og prinsipielle konsekvenser for måten våre aviser kan utøve sin samfunnsfunksjon på.

Oppsummering av våre synspunkter:

- Amedia støtter ikke forslaget om å ta inn et nødvendighetsvilkår i § 3
- Hvis § 3 skal endres mener Amedia det er svært viktig at lovbestemmelsen klart angir at de redaktørstyrte medier som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning og Medieansvarsloven er unntatt personvernregelverket fullt ut.
- Mht. forholdet til offentleglova, mener Amedia det er nødvendig med en presisering i personopplysningsloven om at personopplysningsloven og personvernforordningen ikke begrenser annen lovbestemt rett til innsyn.

2 Intensjonen med forslaget til endring av § 3

Departementet forslag innebærer at dagens vilkår for å gjøre unntak fra lovens og forordningens bestemmelser, behandling "utelukkende for journalistiske formål", erstattes med et nødvendighetsvilkår. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning personvernreglene vil komme til anvendelse skal det særlig tas hensyn til nærmere angitte momenter.

Amedia oppfatter at bakgrunnen for forslaget er forpliktelsen i personvernforordningen artikkel 85 om ved lov å bringe retten til personopplysningsvern i samsvar med ytrings- og informasjonsfriheten.

Formålet med forslaget forstår vi primært er å motvirke uheldige utslag knyttet til at "journalistisk" tolkes vidt og slik at uredigerte medier og nye publiseringsplattformer uten selvdømmeordninger omfattes av unntaksregelen fullt ut. Forslaget er derfor ment å åpne for mer nyanserte vurderinger av hvilke regler som skal gjelde i det enkelte tilfellet.

Gjentatte steder i høringsnotatet er det imidlertid presisert at forslaget ikke er ment å innebære noen endring av rettstilstanden for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning:

"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."¹

"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."²

"I tilfeller som er i randsonen av unntaksregelen (...) vil forslaget her åpne for mellomløsninger".³

"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."⁴

Etter Amedias oppfatning kommer det ikke klart nok frem av selve lovforslaget at de journalistiske aktivitetene til de redaktørstyrte mediene som er underlagt pressens selvdømmeordning skal være omfattet av de samme unntakene fra personopplysningsloven og personvernforordningen som i dag.

Slik forslaget er formulert har det et langt videre virkeområde enn det som ifølge sitatene over er intensjonen med forslaget. Forslaget vil kunne ha flere uheldige konsekvenser og innebære en betydelig innstramning av dagens rettstilstand for de redaktørstyrte mediene.

3 Gjeldende unntaksbestemmelse fungerer godt

Amedia er av den oppfatning at gjeldende unntaksbestemmelse fungerer godt og er velbegrunnet i hensynet til ytringsfrihet- og informasjonsfrihet og pressens særskilte behov knyttet til utøvelsen av sitt samfunnsansvar.

¹ Høringsnotatet s. 23

² Høringsnotatet s. 25.

³ Høringsnotatet s. 26.

⁴ Høringsnotatet s. 28.

En vid tolkning av hva som utgjør journalistikk er nødvendig for å unngå en rangering av ulike typer journalistikk og/eller av ytringers og informasjonens verdi for den enkelte og samfunnet. Dagens lovgivning har karakter av å være en «generalklausul» knyttet til journalistikk og journalistikkens rolle og funksjon i samfunnet. Hensikten med dagens unntaksbestemmelse er nettopp å sikre at personvern hensyn ikke kan bli påberopt som grunnlag for å unndra seg innsyn, debatt, kontroll eller til å frata borgerne kunnskap de er avhengig av for å kunne holde seg orientert og delta i samfunnslivet og -debatten.

Dersom den journalistikken som utøves av de redaktørstyrte mediene skulle bli underlagt flere av personvernregelverkets bestemmelser, for eksempel retten til å protestere mot at personopplysninger redaksjonen/journalistene har samlet inn blir brukt i det journalistiske arbeidet, eller en rett til å kreve opplysninger utlevert, rettet eller slettet, ville dette kunne innebære en form for forhåndssensur og være i strid med ytringsfriheten og informasjonsfriheten, jf. Grunnlovens §100 og EMK artikkel 10. Denne type krav og inngrep i den journalistiske prosessen vil også kunne ha en betydelig avkjølende effekt og bidra til at viktige samfunnsforhold ikke blir belyst.

Dagens regulering er å anse som en demokratisk sikkerhetsventil og skaper klarhet og forutberegnelighet for alle som utøver seriøs journalistikk. Reguleringen har også betydning for og understøtter pressens kildevern. Vi har en innarbeidet og etablert praksis for hvilke behandlinger som anses som "utelukkende for journalistiske formål", og det er klart angitt hvilke bestemmelser som likevel gjelder.

Amedia kan vanskelig se at det er tungtveiende samfunnshensyn som tilsier at det skal innføres innstramninger i dagens rettstilstand på området for de redaktørstyrte mediene. Vi oppfatter også at dette er en oppfatning som deles av departementet – og som ligger til grunn for lovforslaget.

4 Forslaget skaper uforutsigbarhet og vil være svært vanskelig å praktisere

Forslagets nødvendighetsvilkår innebærer at det skal gjøres konkrete vurderinger av hvorvidt personvernreglene må vike av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten.

Forslaget synes å bygge på en forutsetning om at vurdering av unntak etter § 3 særlig skal gjøres i forbindelse med den enkelte ytring. Vurderingen er knyttet til hvorvidt de enkelte bestemmelser (utover de som alltid gjelder) skal få anvendelse. Det skal legges vekt på den samlede virkning av reglene, og det bør vurderes om "enkelte bestemmelser bør komme delvis til anvendelse" eller "gis utsatt anvendelse".⁵

Etter Amedias oppfatning vil det dette være svært krevende og forutsette løpende vurderinger av det journalistiske arbeidet og alle opplysninger som er lagret eller publisert. Etter Amedias oppfatning er det nødvendig med regler som skaper forutsigbarhet og som er mulig å praktisere for hele den journalistiske prosessen. Dette omfatter innsamlingsfase og bearbeiding forut for (eventuell) publisering, og vedvarer også etter at publisering har funnet sted (inkl. avisenes arkiver).

I praksis vil det ikke fungere at den enkelte journalist løpende i den journalistiske prosessen skal vurdere og måtte ta stilling til hvilke av personvernregelverkets bestemmelser som helt eller delvis skal få anvendelse.

Etterlevelse av personvernregelverket er en kontinuerlig prosess som forutsetter systemer, prosesser og rutiner. Etter Amedias syn er ikke dette forenlig med at anvendelsen av reglene skal bero på løpende konkrete vurderinger knyttet til de enkelte ytringer.

⁵ Høringsnotatet s. 30.

Slike konkrete vurderinger er heller ikke praktisk ved håndtering av de registrertes anmodninger om innsyn, retting, sletting mv. etter personvernforordningens kapittel 3. Amedia har en egen tjeneste og et system for å håndtere henvendelser fra publikum/registrerte om personvernspørsmål. Denne tjenesten mottar jevnlig henvendelser som også gjelder behandling av personopplysninger i journalistisk øyemed, og slike henvendelser blir behandlet av den enkelte redaktør basert på presseetiske vurderinger, gitt at behandlingen faller inn under lovens unntaksregel. Vi antar at det er slike vurderinger departementet vurderer som verdifulle når det legges til grunn, i dette forslaget så vel som tidligere, at medier som er underlagt selvdømmeordninger alltid vil være omfattet av unntaket i § 3.

Det at brudd på personvernregelverket kan sanksjoneres med betydelige overtredelsesgebyr taler også for at det må fremgå klart av § 3 hvilke regler som gjelder for mediehus med redaktøransvar og som er undergitt pressens selvdømmeordning. Uklare regler kan innebære en uheldig nedkjølingseffekt der mediene utviser varsomhet med å utøve ytringsfriheten også i frykt for høye bøter.

5 Amedias forslag vedrørende § 3

5.1 Alternativ 1: Ingen endring av § 3

Departementet peker i høringsnotatet s. 23 på at dagens § 3 har fungert godt for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning.

Datatilsynet har avstått fra å vurdere saker om behandling av personopplysninger for journalistiske formål i redaktørstyrte mediebedrifter underlagt pressens selvdømmeordninger. Behandlingen av personopplysninger for journalistiske formål har gjennomgående funnet sted uten uforholdsmessige utslag i personvernets disfavør, og departementet har ikke pekt på noe behov for endring av reglene av slike grunner.

I høringsnotatet s. 23 antydes det at dagens bestemmelse ikke legger opp til å foreta en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet av om det er nødvendig med unntak av hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten.

Amedia deler ikke dette synet. Selv om nødvendighetsvilkåret i GDPR artikkel 85 nr. 2 ikke kommer til uttrykk i bestemmelsens ordlyd, følger dette av en tolkning av bestemmelsen. Blant annet fremgår det i forarbeidene til bestemmelsen at unntaket gjelder "i den grad det er nødvendig for å forene hensynet til ytringsfriheten med hensynet til personvern".

Amedia mener derfor at det ikke er nødvendig å innta dette i selve ordlyden. Dagens bestemmelse er i samsvar med GDPR artikkel 85 nr. 2, uten at endringer er påkrevd. En riktig praktisering av dagens bestemmelse krever nyanserte vurderinger av nødvendighet og proporsjonalitet i tilfeller av uredigerte kommunikasjonsplattformer hvor det ikke er gitt at unntak fra personopplysningsloven er nødvendig av hensyn til ytringsfriheten.

Som nevnt i punkt 4 mener Amedia at forslaget til ny bestemmelse ikke bidrar til å forenkle vurderingen sammenlignet med dagens bestemmelse. Fordelen med å opprettholde dagens bestemmelse er at den hviler på en langvarig praksis, som i all hovedsak har fungert godt. Ulempene ved å innføre en endret bestemmelse kan derimot være betydelige, jf. punkt 4.

For øvrig vil Amedia peke på at Kulturdepartementet 30. november 2019 vedtok mandat for en ny ytringsfrihetskommisjon.⁶ Bakgrunnen er særlig fremveksten av uredigerte medier og digitale

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mandat-for-ny-ytringsfrihetskommisjon/id2680563/>

kommunikasjonsplattformer. I mandatet fremheves blant annet at ytringsfriheten ikke er absolutt, men må avveies mot andre rettigheter, hvor individers privatliv og personvern står sentralt. Det kan av den grunn være fornuftig å avvente eventuelle endringer i personopplysningsloven § 3 til kommisjonens rapport foreligger.

5.2 Alternativ 2: En presisering av at behandling av personopplysninger for journalistiske formål i redaktørstyrte medier tilsluttet pressefaglig selvdømmeordning er omfattet av unntaket i § 3 fullt ut

Hvis § 3 skal endres mener Amedia det er svært viktig å lovbestemmelsen klart angir lovgivers intensjon (jf. punkt 2 over) om at det ikke er meningen å endre rettstilstanden for de redaktørstyrte medier som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning, og eksplisitt uttrykker at disse mediene er omfattet av de samme unntakene som nå. Det er svært viktig at disse mediene ikke skal måtte gjøre løpende nødvendighetsvurderinger, jf. den uforutsigbarhet og de uheldige konsekvensene en slik regulering vil innebære (se punkt 4).

Amedia mener det derfor er hensiktsmessig å innta en henvisning til både medieansvarsloven (lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier) og presseetiske regler i § 3.

Reglene i Vær Varsom-plakaten gir uttrykk for en avveining mellom ytrings- og informasjonsfriheten og andre rettigheter, herunder privatlivets fred og personvernet. Reglene er i større grad enn de generelle personvernreglene tilpasset slike avveininger i journalistisk virksomhet og kan klages inn til Pressens Faglige Utvalg. Det vises bl.a. til Vær Varsom-plakatens regler om kildevern, saklighet, respekt for menneskers egenart og privatliv, skjult kamera/mikrofon, varsomhet med å bruke navn, bilde og identifikasjonsskjennetegn i omtale av straffbare forhold, hensynet til barn og varsomhet med å bruke bilder til andre formål enn de opprinnelige. Vær Varsom-plakaten gjelder hele den journalistiske prosessen, fra innsamling til presentasjon av det journalistiske materialet.

Med hensyn til redaktørfunksjon mener Amedia det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i forslaget til ny medieansvarslov. Den 6. desember 2019 la Kulturdepartementet frem proposisjon om lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).⁷ Forslaget skal "understøtte de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale" og å "legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet".⁸

Kulturdepartementet presiserer at "[l]ovforslaget bygger på at det fortsatt går et grunnleggende skille mellom de redaktørstyrte journalistiske mediene og annen informasjons- og nyhetsdeling på elektroniske plattformer, som for eksempel sosiale medier, private blogger og nettsider til private bedrifter og offentlige tjenester".⁹ Dette skillet må også gjøre seg gjeldende for personopplysningsloven § 3.

En medieansvarslov vil kodifisere redaktørens ansvar for publikasjonens innhold. Kulturdepartementet presiserer at "[h]vor langt ytringsfriheten rekker [beror] på en avveining mot andre beskyttede interesser, for eksempel personvernet og privatlivets fred".¹⁰ Som et av hovedpunktene i lovforslaget fremhever Kulturdepartementet redaktørens erstatningsansvar for

⁷ Prop. 31 L (2019–2020).

⁸ Prop. 31 L (2019–2020) pkt. 1.1.

⁹ Prop. 31 L (2019–2020) pkt. 1.1.

¹⁰ Prop. 31 L (2019–2020) pkt. 4.2.

privatlivskrenkelser.¹¹ Redaktøransvaret innebærer avveininger mellom ytringsfriheten og motstridende interesser, hvor vern av individers rettigheter står sentralt.

Etter Amedias oppfatning kan det ikke være tvil om at nødvendighetsvilkåret i personvernforordningen artikkel 85 nr. 2 er oppfylt for medier som er underlagt sentral redaktørfunksjon og pressens selvdømmeordning som beskrevet over. Loven og dens forarbeider avgrenser på en god måte hvilke medier som er omfattet av loven og hvilke som faller utenfor lovens virkeområde, samt hvilke behandlinger som ikke omfattes av de ansvarsreglene loven foreskriver.

Ny § 3 kan på denne bakgrunn formuleres på følgende måte, jf. også forslag fra MBL:

"Personvernforordningen og denne loven gjelder ikke for behandling av personopplysninger for journalistiske formål for virksomheter som er tilsluttet presseetiske regler og underlagt pressens selvdømmeordning eller omfattet av medieansvarsloven. Det samme gjelder behandling av personopplysninger for journalistiske formål for eksterne produsenter, frilansere mv. som leverer redaksjonelt materiale til slike virksomheter. Så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytringsfriheten, gjelder heller ikke personvernforordningen og denne loven for behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske og litterære ytringer [hvor det eventuelt kan inntas momenter for nødvendighetsvurderingen]. 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."

6 Vedrørende forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova

6.1 Anvendelsen av personopplysningsloven ved utlevering etter offentleglova

Departementet ber om tilbakemeldinger fra høringsinstansene om det er behov for å presisere forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova og reglene som skal gjelde for videre bruk av opplysningene (jf. punkt 3.1-3.3).

Amedia støtter departementets syn om at personvernforordningen artikkel 86 skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Vi er også i det store og hele enig i departementets redegjørelse i punkt 3.2.2. Amedias støtter imidlertid ikke forslaget om å presisere at "forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova". Dette vil lett kunne misforstås og skape hindringer for retten til innsyn etter offentleglova.

Vi viser her til begrunnelse og forslag fra høringsuttalelse fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag. Amedia tiltrer forslaget om en presisering i personopplysningsloven om at personopplysningsloven og personvernforordningen ikke begrenser annen lovbestemt rett til innsyn.

Når det gjelder videre bruk av personopplysninger som er utlevert vil personvernreglene gjelde på vanlig måte, og det gjelder unntak fra lovens og forordningens regler for journalistiske formål iht. personopplysningsloven § 3.

¹¹ Prop 31 L (2019-2020) pkt. 1.2.

6.2 Spørsmål om unntak fra innsyn etter offentleglova for sammenstillinger som opprettes som følge av innsynskrav etter personvernforordningen

Departementet foreslår i punkt 3.5.2 i høringsnotatet å ta inn et unntak fra retten til innsyn etter offentlighetsloven for sammenstillinger som gjøres fordi enkeltpersoner ber om innsyn i lagrede opplysninger med hjemmel i personvernforordningen artikkel 15.

Vi viser her til høringsuttalelse fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag som tiltredes. Amedia kan heller ikke se at departementet i høringsnotatet har godtgjort at det er et problem at folk søker innsyn i sammenstillinger etter personvernforordningen, eller at personvernet har blitt svekket som følge av at det ikke eksisterer unntak i offentleglova i dag.

Med vennlig hilsen



Are Stokstad
Konsernsjef



Stig Finslo
Direktør for utgiverspørsmål