



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/4154 ES JAGL/bj

Vår referanse:
2019/33712

Sted, Dato
Oslo, 06.12.2019

HØRINGSSVAR – ENDRINGER I PERSONOPPLYSNINGSLOVEN MV

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 3. september 2019 om endringer i personopplysningsloven mv (unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova, anvendelse for Svalbard). Høringsfristen er satt til 6. desember 2019.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, samt Kripos, Politihøgskolen, Økokrim, Politiets IKT-Tjenester, Politiets fellestjenester, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Grensekommissariatet. Politidirektoratet har mottatt høringssvar med merknader fra Kripos og Oslo politidistrikt. Disse høringssvarene er vedlagt. Merknadene fra Kripos og Oslo politidistrikt er delvis innarbeidet i Politidirektoratets høringsuttalelse, og vi viser for øvrig til deres innspill i sin helhet.

Hovedpunkter i høringen

I høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i personopplysningsloven og offentleglova. Departementet foreslår også å gi personopplysningsloven 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 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 ulike artene 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 uregistrerte medier og i fravær av selvdømmeordninger. Videre vil forslaget åpne for

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

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 opplyser at de 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.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Kripos har merknader til høringsnotatet kapittel 2 og 3.

Kapittel 2 - unntak fra personopplysningsloven begrunnet i ytrings- og informasjonsfrihet

Personopplysningsloven § 3 gjør unntak slik at store deler av loven ikke kommer til anvendelse på behandlinger til blant annet journalistiske formål som omfatter både tradisjonelt journalistisk arbeid, men også mer frittstående og private initiativ, så lenge aktivitetens utelukkende formål er å spre opplysninger, synspunkter eller ideer til offentligheten. Unntaket har sin bakgrunn i retten til ytrings- og informasjonsfrihet, og bestemmelsen er uttrykk for en avveining mellom disse grunnleggende rettigheter mot personvernet til den/de det blir publisert opplysninger om.

I tråd med oppfatningen til Oslo politidistrikt og Kripos støtter Politidirektoratet departementets vurderinger og støtter forslaget om en endring av personopplysningsloven § 3.

Innføring av et nødvendighetsvilkår i bestemmelsen, samt at en ytring ikke lenger *utelukkende* må være journalistisk mv for å kunne gjøre unntak, vil bidra til å motvirke uforholdsmessige utslag av unntaksbestemmelsen og åpne for mer nyanserte vurderinger av forholdet mellom ytrings-/informasjonsfriheten og personvernet. Dette vil gjøre unntaksbestemmelsen mer fleksibel og enklere å praktisere. Den foreslåtte lovendringen kan også føre til at unntaksregelen brukes i flere saker fordi en lovendring vil gjøre det mulig å foreta nyanserte avveininger. Nødvendighetskriteriet vil også i større grad være i samsvar med avgjørelser av EU-domstolen og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol som utførlig omtalt i høringsnotatet, og som uttalt fra Oslo politidistrikt vil nødvendighetskriteriet medføre at det ikke gjøres større unntak fra de internasjonale rettighetene enn det som er strengt nødvendig.

Kapittel 3 – forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova

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

Departementet foreslår unntak fra offentleglova for sammenstillinger av personopplysninger utarbeidet i forbindelse med innsynskrav etter personopplysningsloven. Etter personvernforordningen artikkel 15 har den registrerte rett til innsyn i opplysninger organet behandler om den registrerte selv. For å besvare slike begjæringer vil organet i mange tilfeller måtte

utarbeide sammenstillinger av opplysningene om den registrerte. Slike sammenstillinger vil være et saksdokument omfattet av innsynsretten i offentleglova § 3 når den behandlingsansvarlige er et offentlig organ eller på annen måte underlagt offentleglova. Departementet foreslår å gjøre unntak fra innsyn i disse dokumentene i et nytt sjette ledd til offentleglova § 26.

I samsvar med oppfatningen til Oslo politidistrikt tiltrer Politidirektoratet lovforslaget. Hensynene bak lovforslaget slik de framgår av høringsnotatet pkt 3.5.2. framstår som velbegrunnede. Det vises blant annet til at innsyn for allmennheten i slike dokumenter i mange tilfeller kan være uheldig fordi de kan omfatte mange personopplysninger av til dels sensitiv karakter og en slik sammenstilling eller oversikt vil kunne røpe svært mye om den aktuelle personen - selv om mange slike personopplysninger kan unntas offentlighet med grunnlag i lovbestemt taushetsplikt. Videre skal innsynsretten etter personvernforordningen artikkel 15 tjene personvernformål. 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 fordi de oppstår som en direkte følge av innsynskrav som skal tjene andre formål, og ikke inngå i noen annen form for saksbehandling hos organet som oppretter dem.

Kripos uttaler at de er usikker på hvilken reell betydning forslaget vil ha og viser til retten til sammenstilling etter offentleglova § 9. Etter Politidirektoratets vurdering kan det etter omstendighetene tenkes tilfeller hvor innsyn etter offentleglova § 9 vil gi tilsvarende innsyn som det en søker å motvirke med lovforslaget, men at dette ikke røkkes ved lovforslaget slik det foreligger.

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

I høringsnotatet redegjøres det for forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven. Departementet legger til grunn at forordningen artikkel 86 som omhandler behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova og videre at artikkelen åpner for at nasjonale regler om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen. Det er etter dette reglene i offentleglova som er avgjørende for innsynsretten. Videre legger departementet til grunn at personopplysningsloven og forordningen gjelder ved den videre bruken av personopplysninger som er innhentet gjennom innsyn etter offentleglova.

Innledningsvis bemerkes at Politidirektorat tidligere har uttalt at det er behov for en avklaring mellom rett til innsyn etter offentleglova og personopplysningsloven. Det vises til høringsvar til Justis- og beredskapsdepartementet 3. oktober 2018 ifm innspill til mandat til personvernkommissjonen (JDs ref 18/3955). Etter Politidirektoratets vurdering er dette viktige presiseringer i fortolkningen av disse regelverkene i det foreliggende høringsvaret og dette svarer i noen grad ut behovet for presiseringer om forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven som departementet særlig har bedt om tilbakemeldinger på. Likevel tiltrer Politidirektoratet oppfatningen til Oslo politidistrikt om at det kan være behov for en mer systematisk vurdering av om offentleglova er forenlig med den grunnleggende retten til personopplysningsvern. Direktoratet er usikker på om det er behov for en nærmere presisering i de aktuelle lovene, trolig er det mer hensiktsmessig at lovtolkningsspørsmål avklares på annen måte enn ved å søke å ha en mer uttømmende lovregulering.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Morten Rustad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

- Høringssvar fra Oslo politidistrikt av 22. november 2019
- Høringssvar fra Kripos av 13. november 2019



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/26971 - 2

13.11.2019

Høring - endringer i personopplysningsloven og offentleglova

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. september 2019 om endringer i personopplysningsloven og offentlighetsloven med tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 1. oktober 2019 med svarfrist til direktoratet innen 22. november 2019.

Kripos er i det vesentlige enig i departementets vurderinger. Vi ser likevel grunn til å knytte noen merknader til forholdet mellom ytringsfrihet for akademiske ytringer og ivaretagelse av de registrertes personvern, samt det foreslåtte unntaket fra innsyn etter offentlighetsloven for sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen.

Forholdet mellom ytringsfrihet for akademiske ytringer og ivaretagelse av de registrertes personvern

Departementet legger i høringsnotatet¹ til grunn at de foreslåtte endringene i personopplysningsloven vil gjøre det mindre vesentlig å foreta prinsipielle grensedragninger mellom akademiske ytringer og aktiviteter som foranlediger slike ytringer, for eksempel forskning, for å avklare om og eventuelt i hvilken grad personopplysningsloven kommer til anvendelse. Departementet uttaler videre at hvis det i et konkret tilfelle vil stride mot den akademiske ytringsfriheten at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut, vil det ikke være avgjørende om de aktuelle behandlingsaktivitetene best kan karakteriseres som aktiviteter i forbindelse med forskning, publisering, formidling eller annet.

Kripos vil i den sammenheng bemerke at i henhold til en rekke lover, for eksempel politiregisterloven², forvaltningsloven med forskrift³ og helseforskningsloven⁴, skal opplysninger kun gjøres tilgjengelig for forskning etter en forholdsmessighetsvurdering. Et av momentene i forholdsmessighetsvurderingen er eventuelle ulemper for den registrerte ved bruk av personopplysninger til forskning. Hvilke regler om behandling av personopplysninger som får anvendelse ved gjennomføring av forskningsprosjektet vil regelmessig være en del av

¹ Høringsnotatet s. 34 fra midt på siden

² Politiregisterloven § 33

³ Forvaltningsloven § 13 d jf. forvaltningsforskriften § 9

⁴ Helseforskningsloven § 33 jf. kapittel 3

Kripos

forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det i etterkant blir vurdert slik at bestemmelsene i personvernforordningen og personopplysningsloven skal ha begrenset eller ingen anvendelse for hele eller deler av behandlingen av opplysninger, vil forutsetningene for forholdsmessighetsvurderingen være endret. Det er derfor Kripos' syn at dersom det blir aktuelt å begrense personopplysningslovens anvendelse i en konkret sak om forskning, bør det være rom for å innta en vurdering av om forholdsmessighetsvurderingen ville fått et annet resultat om begrensningen hadde vært kjent på vurderingstidspunktet. En slik vurdering vil kunne være et moment i vurderingen av konsekvensene for de registrerte, jf. høringsnotatet side 30.

Videre legger Kripos til grunn at en eventuell lovbestemt taushetsplikt ikke vil bli påvirket av en eventuell beslutning om at personopplysningsloven ikke eller kun delvis skal komme til anvendelse, slik at personidentifiserende opplysninger ikke kan publiseres dersom det vil være i strid med lovbestemt taushetsplikt.

Forslag til unntak fra innsyn etter offentlighetsloven for sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen

I høringsnotatet punkt 3.5 foreslår departementet at sammenstillinger av opplysninger som er et resultat av begjæringer om innsyn etter personvernforordningen skal unntas fra innsyn etter offentlighetsloven. Departementet begrunner forslaget med at sammenstillingene er utarbeidet som et ledd i ivaretagelsen av personvernet til den registrerte, og at det vil føre til svekkelse av personvernet dersom sammenstillingene skal være omfattet av retten til innsyn etter offentlighetsloven.

Departementet synes å legge til grunn at opplysningene en slik sammenstilling består av kun er omfattet av innsynsretten etter offentlighetsloven etter at sammenstillingen er produsert⁵. Etter Kripos' syn vil opplysningene som inngår i sammenstillingen kunne være omfattet av innsynsretten etter offentlighetsloven § 9 som gjelder sammenstilling av opplysninger fra databaser, uavhengig av om det er fremsatt et krav om innsyn etter personvernforordningen. De opplysningene som fremkommer i sammenstillingen, og som ikke kan unntas fra innsyn i henhold til unntaksreglene i offentlighetsloven, vil man således kunne få innsyn i med hjemmel i offentlighetsloven § 9. Kripos er derfor usikker på hvor stor reell betydning forslaget til endring av offentlighetsloven vil ha.

Med hilsen

Kathrine Rogstad
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

⁵ Høringsnotatet punkt 3.5.2 første avsnitt

Saksbehandler:
Kathrine Rogstad
seniorrådgiver
tlf.: 23 20 89 17



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Oslo politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/39037 - 1

22.11.2019

Høringssvar - Endringer i personopplysningsloven mv. (unntak for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova, anvendelse for Svalbard)

Vi viser til høringsbrev om endringer i personopplysningsloven. Våre merknader er knyttet til punktene om unntaket fra ytrings- og informasjonsfrihet og forholdet til offentleglova.

Unntak for ytrings og informasjonsfrihet

Generelt:

Retten til personvern og ytrings- og informasjonsfrihet er menneskerettigheter nedfelt i Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Rettighetene er likestilte. Dette innebærer at de må stå i et rimelig forhold til hverandre. Dersom det skal gjøres begrensninger i retten til personvern skal det ikke gjøres i større grad enn det som er strengt nødvendig av hensyn til ytringsfriheten og omvendt.

I den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter er også retten til personopplysningsvern og ytrings- og informasjonsfrihet nedfelt som to grunnleggende rettigheter etter artikkel 8 og 11. I lys av dette gir personvernforordningen (GDPR) artikkel 85 medlemsstatene handlingsrom til å gjøre unntak fra visse av forordningens regler dersom det er nødvendig for å forene retten til personopplysningsvern med retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Artikkel 85 annet ledd inneholder to nødvendighetsvurderinger. Medlemsstatene kan innføre enkelte unntak i den grad det er nødvendig av hensyn til ytrings- og informasjonsfrihet, og hvilke unntak man velger å gjøre, kommer også an på en nødvendighetsvurdering.

Om lovforslaget:

Lovforslaget inneholder to viktige endringer. Departementet foreslår for det første at det skal legges til en nødvendighetsvurdering når man gjør unntak etter personvernforordningen (GDPR) artikkel 85 med tanke på ytrings- og informasjonsfriheten. For det annet inneholder dagens bestemmelse et vilkår om at formålet med en ytring må være "utelukkende" journalistisk, litterært, kunstnerisk eller akademisk for å kunne gjøre unntak. Departementet foreslår nå å fjerne vilkåret "utelukkende".

Oslo politidistrikt

Post: Postboks 2093 Vika, 0125 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf: (+47) 22 66 90 50

Org. nr: 961398142
www.politi.no

Våre merknader:

Vi er i all hovedsak enige i departementets vurderinger, og støtter forslaget til endring av personopplysningsloven § 3. Det er særlig positivt at det nå foreslås å innta en nødvendighetsvurdering i lovteksten. Det vil gjøre unntaksbestemmelsen mer fleksibel, samt enklere å praktisere. Nødvendighetskriteriet vil også ligge tettere opp til våre internasjonale forpliktelser om at unntak fra grunnleggende rettigheter ikke skal gjøres i større grad enn det som er strengt nødvendig.

Forholdet til offentleglova

Generelt:

Personvernforordningen artikkel 86 regulerer forholdet mellom retten til personopplysningsvern og allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Forordningen anerkjenner allmennhetens tilgang til informasjon som en behandling i allmennhetens interesse og gir dermed anledning til at utlevering kan skje i samsvar med nasjonale regler om dette. Et viktig krav er imidlertid at den nasjonale loven *forener* hensynet til allmennhetens tilgang til informasjon med personopplysningsvern. Det avgjørende er derfor ikke bare om en behandling skjer i samsvar med nasjonale regler, men også om de nasjonale regler for offentlighet er tilfredsstillende *balansert* med retten til personopplysningsvern.

EU-domstolen har avsagt flere avgjørelser som berører forholdet mellom hensynet til allmennhetens tilgang til informasjon og retten til personopplysningsvern. Etter en redegjørelse av slike avgjørelser uttalte Datatilsynet i høringsuttalelse til ny personopplysningslov at¹: *"Slik vi ser det kan det ikke legges ukritisk til grunn at offentleglova er forenlig med personopplysningsvern, i betydningen at man har sørget for «a proper balance» og at utleveringen av personopplysninger ikke går utover det som er «strictly necessary» for det/de formål man søker å ivareta. Offentlighetsloven har ikke vært gjenstand for en systematisk vurdering med tanke på personopplysningsvern slik dette vernet har utviklet seg til å bli en moderne og selvstendig rettighet."*

Om lovforslaget:

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.

Våre merknader – særlig om personalmapper:

Vi er positive til at departementet ser på utfordringer knyttet til sammenhengen mellom personopplysningsloven og offentleglova. Vi støtter også lovforslaget.

Vi mener imidlertid at departementet burde tatt en mer systematisk vurdering av om offentleglova er forenlig med den grunnleggende retten til personopplysningsvern. Vi viser i den forbindelse særlig til relevant praksis fra EU-domstolen². Vi deler også Datatilsynets

¹ Datatilsynets høringsuttalelse om utkast til ny personopplysningslov – gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett av 16. oktober 2017.

² Artikkel 86 i personvernforordningen har ingen direkte parallell i personverndirektivet. Personverndirektivet skulle imidlertid også ta hensyn til prinsippet om innsyn i offentlige dokumenter, se for eksempel foretaksrett 72.

vurdering i den ovenfor nevnte uttalelsen. En særlig utfordring vi mener departementet burde sett på er innsyn i personalmapper til offentlige ansatte.

I politietaten har vi saker som illustrer utfordringer med balanseringen av offentleglova med retten til personopplysningsvern på dette feltet. Det er belyst i Politiforum³ og av Politiets Fellesforbund. Vi setter spørsmålstegn ved i hvilken grad dokumenter/personopplysninger i personalmappen er å anse som "*offentlige dokumenter*" etter personvernforordningen artikkel 86. Det vil si i hvilken grad prinsippet om retten til innsyn i offentlige dokumenter bør komme til anvendelse. I den grad dette er opplysninger som er å anse som offentlige dokumenter mener vi det ikke kan legges ukritisk til grunn at dagens balansering i offentleglova er i samsvar med retten til personopplysningsvern. Et spørsmål er i hvor stor grad regler om taushetsplikt etter forvaltningsloven treffer i grensegangen for hva som skal være offentlig og hva som skal beskyttes i en personalmappe. I mange tilfeller vil personopplysningsvernet for det ansatte knyttes til den nokså vage og diffuse taushetspliktbestemmelsen om "*personlige forhold*". Et annet spørsmål er i hvilken grad innsyn i personalmappen er et inngrep i den ansattes personopplysningsvern som er *strengt nødvendig*.

Med hilsen

Sveinung Sponheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Bård Soløy Ødegaard
seniorrådgiver

³ Ved søk på ordet "personalmappe" på nettsiden politiforum.no kommer det opp 21 artikler som belyser dette. Se følgende link: <https://www.politiforum.no/artikler?q=personalmappe>

