



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 47 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5		7.2.3 Høringsinstansenes syn	25
				7.2.4 Departementets vurdering	25
				7.3 Definisjonen av kameraovervåking - § 36	25
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7		7.3.1 Innledning	25
3	Den pågående revisjon av EUs personverndirektiv	9		7.3.2 Bør "fjernsynsovervåking" erstattes med "kameraovervåking"?	26
4	Personvern og ytringsfrihet	10		7.3.3 Er "fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat" en dekkende formulering for selve kameralsøsningen?	27
4.1	Innledning	10		7.3.4 Bør definisjonen reflektere at kameraovervåking i stadig større grad suppleres med opptak av lyd og bilde?	27
4.2	Gjeldende rett	10		7.3.5 Bør mobile/håndholdte kameraer inkluderes i definisjonen?	28
4.3	Schartum/Bygrave (2006)	11		7.3.6 Falske kameralsøsninger	29
4.4	Høringsnotatet	11		7.3.7 Bør § 36 også vise til vilkårene for kameraovervåking?	30
4.5	Høringsinstansenes syn	12		7.4 Alminnelige vilkår for kameraovervåking - § 37	30
4.6	Departementets vurdering	12		7.4.1 Innledning	30
5	Mindreåriges personvern	14		7.4.2 Skillet mellom lagring og ikke lagring av materiale fra kameraovervåking	31
5.1	Innledning	14		7.4.3 Særlig om opplysninger fra kameraovervåking om straffbare forhold	32
5.2	Gjeldende rett	14		7.4.4 Kameraovervåking og personopplysningsloven § 8 bokstav f	33
5.3	Schartum/Bygrave (2006)	15		7.4.5 Når skal kameraovervåking anses som behandling av sensitive personopplysninger?	35
5.4	Høringsnotatet	15		7.5 Overvåking av steder hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig - § 38	35
5.5	Høringsinstansenes syn	16		7.5.1 Gjeldende rett	35
5.6	Departementets vurdering	17		7.5.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet	36
6	Konsesjonsplikt	19		7.5.3 Høringsinstansenes syn	36
6.1	Gjeldende rett	19		7.5.4 Departementets vurdering	36
6.2	Schartum/Bygrave (2006)	19		7.6 Overvåking av parker, strender og lignende rekreasjonsområder som er tilgjengelig for allmennheten	37
6.2.1	Innledning	19		7.6.1 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet	37
6.2.2	Mest vidtgående «radikalt» forslag	20			
6.2.3	Minst vidtgående «moderat» forslag	20			
6.3	Høringsnotatet	20			
6.4	Høringsinstansenes syn	21			
6.4.1	Utredernes mest vidtgående «radikale» forslag	21			
6.4.2	Utredernes minst vidtgående «moderate» forslag	22			
6.4.3	Alternativt forslag fra Datatilsynet	22			
6.5	Departementets vurdering	23			
7	Kameraovervåking	24			
7.1	Generelt	24			
7.2	Bør ordningen med egne regler om kameraovervåking i personopplysningsloven videreføres?	24			
7.2.1	Gjeldende rett	24			
7.2.2	Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet	24			

7.6.2	Høringsinstansenes syn	37	7.8.4	Departementets vurdering	39
7.6.3	Departementets vurdering	37	8	Økonomiske og administrative	
7.7	Utlevering av opptak – § 39	38		konsekvenser	40
7.8	Varsel om kameraovervåking –		9	Merknader til de enkelte	
	§ 40	38		bestemmelser	41
7.8.1	Gjeldende rett	38		Forslag til lov om endringer i	
7.8.2	Datatilsynets rapport om kamera-			personopplysningsloven	46
	overvåking (2005) og				
	høringsnotatet	38			
7.8.3	Høringsinstansenes syn	38			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 47 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet 16. desember 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen legger Justis- og politidepartementet frem forslag til endringer i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Personopplysningsloven trådte i kraft 1. januar 2001. I lovforarbeidene ble det uttrykt et behov for å foreta en etterkontroll av loven for å undersøke om de nye reglene virker etter sin hensikt, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) side 100 og Innst. O. nr. 51 (1999-2000) side 26.

Personopplysningsloven gjennomfører direktiv 95/46/EF om beskyttelse av personopplysninger (personverndirektivet) i norsk rett. Det pågår for tiden et arbeid med revisjon av direktivet i EU, jf. proposisjonen kapittel 3. Med forslagene i proposisjonen tar Justis- og politidepartementet sikte på å imøtekomme et behov for oppdatering av enkelte deler av personopplysningsloven i påvente av det videre revisjonsarbeidet i EU.

Proposisjonen inneholder i kapittel 4 forslag til endring av personopplysningsloven § 7 om forholdet mellom personvernet og ytringsfriheten. I praksis kan det synes som om unntakene fra personopplysningsloven som regelen oppstiller har

fått et noe bredere nedslagsfelt enn forutsatt av lovgiverne. Med endringsforslaget tar departementet sikte på å klargjøre rekkevidden av bestemmelsen. Forslaget er i tråd med Medieansvarsutvalgets utredning NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.

Det foreslås videre en særskilt regel om beskyttelse av barns personvern, jf. proposisjonen kapittel 5. Den teknologiske utviklingen øker risikoen for misbruk av barn og unges personopplysninger. Forslaget innebærer et styrket vern for denne gruppen, ved at en behandlingsansvarlig ikke kan behandle barns personopplysninger dersom dette vil være uforsvarlig av hensyn til barnets beste.

Dagens konsesjonsordning etter personopplysningsloven §§ 33-35 er omfattende og ressurskrevende for Datatilsynet. Det åpnes i forslaget for at tilsynet skal kunne gjøre unntak fra konsesjonsplikten på skjønnsmessig grunnlag for behandling av personopplysninger som ikke representerer noen reell fare for personvernet, jf. kapittel 6 i proposisjonen. Forslaget tar sikte på å begrense omfanget av dagens system, og samtidig videreføre fordelene ved ordningen.

Regelverket for kameraovervåking, jf. personopplysningsloven kapittel VII, foreslås endret. Lovforslaget, jf. proposisjonen kapittel 7, representerer dels en oppdatering og modernisering av gjeldende regler og dels en innføring av enkelte nye bestemmelser.

Det foreslås blant annet at definisjonen av kameraovervåking endres noe, slik at den både blir mer tidsriktig, jf. punkt 7.3.2 og punkt 7.3.3, og samtidig reflekterer at kameraovervåking i stadig større grad kombineres med opptak av lyd og bilde, jf. punkt 7.3.4. I nær tilknytning til det siste foreslås det en plikt til å varsle om kameraovervå-

kingen inkluderer en eventuell mulighet for lydopptak, jf. punkt 7.8.

Departementet foreslår videre å likestille falske kameraløsninger med ordinære overvåkingskameraer ettersom det personvernmessige inngrep normalt vil oppleves like stort uavhengig av om overvåking reelt sett finner sted eller ikke, jf. punkt 7.3.6.

Det foreslås også å innføre en ny bestemmelse som innebærer at enkelte rekreasjonsområder undergis strengere regler for overvåking enn det som følger av dagens regler for kameraovervåking, jf. punkt 7.6.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Personopplysningsloven trådte i kraft 1. januar 2001. Loven gjennomfører personverndirektivet i norsk rett.

I Ot.prp. nr. 92 (1998-99) om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) side 100 ble det understreket at reglene skal anvendes på en teknologi som er i stadig utvikling, noe som stiller særlige utfordringer til utformingen av reglene. Justis- og politidepartementet ga derfor uttrykk for at det burde foretas en etterkontroll ca. fem år etter at loven var satt i kraft. Justiskomiteen sluttet seg til at det var behov for en slik etterkontroll, jf. Innst. O. nr. 51 (1999-2000) side 26.

I forbindelse med etterkontrollen ga departementet professor Dag Wiese Schartum og førsteamanuensis Lee Bygrave i oppdrag å utrede ulike problemstillinger tilknyttet loven. De to rapportene "Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven" og "Utredning om fødselsnummer, fingeravtrykk og annen bruk av biometri i forbindelse med lov om behandling av personopplysninger § 12" ble lagt frem for departementet i 2006 og 2008.

Reglene om kameraovervåking i personopplysningsloven kapittel VII var ikke en del av mandatene som lå til grunn for de nevnte utredningene. I brev 13. desember 2005 mottok imidlertid departementet en rapport fra Datatilsynet om disse reglene. Rapporten ble senere supplert med Datatilsynets brev 19. mai 2009 om tilsynets erfaringer med kameraovervåking de senere år.

Disse tre rapportene, samt et høringsnotat med departementets foreløpige merknader til enkelte utvalgte problemstillinger, ble sendt på høring 3. juli 2009 til følgende høringsinstanser:

Disse tre rapportene, samt et høringsnotat med departementets foreløpige merknader til enkelte utvalgte problemstillinger, ble sendt på høring 3. juli 2009 til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

ABM-utvikling
Barneombudet
Brønnøysundregistrene

Datatilsynet
Departementenes Servicesenter
DIFI - Direktoratet for forvaltning og IKT
Direktoratet for arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Medietilsynet
Norges Bank
Politidirektoratet
Post- og teletilsynet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sivilombudsmannen
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens Innkrevingsentral
Statistisk Sentralbyrå
Utdanningsdirektoratet

ALT

Amnesty International Norge
Arbeidsforskningsinstituttet AS
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arbeidsmiljøsentret
Bedriftsforbundet
Civita
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dataforening
Den norske Dommerforening
Den norske legeförening
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forskningsstiftelsen FAFO
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
ICJ Norge
IKT Norge
Institutt for Samfunnsforskning
It-con AS
JURK

Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 Jusshjelpa i Nord-Norge Kommunenes sentralforbund (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Lederne
 NITO
 Norges Rederiforbund
 Norges Taxiforbund
 NorSIS
 Norsk Journalistlag
 Norges Juristforbund
 Norsk Presseforbund
 Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon
 Næringslivets Sikkerhetsråd
 Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SAMFO)
 Sparebankforeningen i Norge
 Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI
 Transportbrukernes Fellesorganisasjon
 Transportøkonomisk institutt
 Teknologirådet
 Unio
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Trondheim
 Universitetet i Tromsø
 Universitetet for miljø og biovitenskap på Ås
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringsfristen var 1. oktober 2009. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet

Miljøverndepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Bioteknologinemnda
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 DIFI - Direktoratet for forvaltning og IKT
 Domstoladministrasjonen
 Forbrukerombudet
 Fylkesmannen i Oppland
 Helsedirektoratet
 Norges Bank
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Riksarkivaren
 Skattedirektoratet
 Statistisk Sentralbyrå
 Utdanningsdirektoratet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Arbeidsmiljøseneteret
 Bedriftsforbundet
 Civita
 Den Norske Advokatforening
 Finansnæringens Arbeidsgiverforening
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 Frivillighet Norge
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
 Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Human Rights Alert Norway
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 NHO Reiseliv
 Norges største organisasjon for ingeniører og teknologer
 Norges Taxiforbund
 NorSIS
 Norsk Journalistlag
 Norsk Kennel Klub
 Norsk Redaktørforening
 Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SAMFO)
 Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI

3 Den pågående revisjon av EUs personverndirektiv

Tidlig i 2010 kom det signaler fra EU om at det var ønskelig med en revisjon av personverndirektivet. Den 29. juni 2010 ble det avholdt et åpent høringsmøte i Brussel regi av EU-kommisjonen, hvor formålet blant annet var å få innspill fra EU/EØS-statene om behovet for konkrete endringer i direktivet. Norge var representert på møtet.

Den 4. november 2010 publiserte EU-kommisjonen et strategidokument, en 20-siders "Communication" med en rekke synspunkter, målsettinger og endringsforslag:

- Direktivet skal tilpasses den teknologiske utviklingen, herunder de utfordringer som Internett og bruk av sosiale medier medfører.
 - Det foreslås økt fokus på individets kontroll med egne personopplysninger.
 - Det er ønskelig med en bred gjennomgang av definisjonen av personopplysninger, herunder om ytterligere opplysningstyper bør inkluderes i kategorien sensitive personopplysninger.
 - En evaluering av vilkårene for å behandle personopplysninger bør gjennomføres.
 - Det anses hensiktsmessig med mindre grad av skjønn og unntak som landene selv kan fastsette. Bedrifter som har grenseoverskridende virksomhet skal måtte slippe å måtte forholde seg til ulike regelsett og praksis.
 - Styrking av Datatilsynet og ordningen med personvernombud oppgis som målsetting. Mulig sertifikatordning for å premiere god håndtering av personopplysninger kan være aktuelt.
 - Det anses ønskelig med klarere plikter og sanksjonsalternativer for dem som behandler personopplysninger.
- Styrking av kontrollen med personopplysninger som overføres til land utenfor EU/EØS oppgis som viktig.

Det fremgikk av uttalelsen at EU-kommisjonen ønsket en rask lovgivningsprosess.

Proessen med direktivrevisjon i EU har skapt utfordringer for den parallelt pågående etterkontrollen av personopplysningsloven. På den ene side har personopplysningsloven nå virket i såpass lang tid at det på enkelte punkter foreligger et endringsbehov. Reglene om fjernsynsovervåking i loven kapittel VII er eksempelvis i liten grad tilpasset den teknologiske utvikling som har funnet sted for kameraløsninger. På den annen side risikerer man å måtte endre loven på ny dersom et nytt direktiv snarlig blir vedtatt og inkludert i EØS-avtalen. Ikke minst hensynet til brukerne av personopplysningsloven tilsier at man bør unngå for hyppige lovendringer.

Departementet har derfor kommet til at det mest hensiktsmessige er å fremme et lovforslag nå, men da begrenset til nødvendige og viktige regelendringer som mest sannsynlig ikke vil bli senere påvirket av et nytt direktiv. Dette gjelder følgende:

- Reglene om ytringsfrihet i personopplysningsloven § 7.
- Reglene om behandling av opplysninger som gjelder mindreårige.
- Reglene om konsesjon i personopplysningsloven § 33.
- Reglene om fjernsynsovervåking i personopplysningsloven kapittel VII.

4 Personvern og ytringsfrihet

4.1 Innledning

Av forarbeidene til personopplysningsloven fremgår at loven skal ivareta den enkeltes personvern, samtidig som det er et mål å utforme reglene så fleksibelt at det ikke legges unødige hindringer i veien for ytringsfriheten, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 100. Det understrekes dessuten at reglene skal anvendes på en teknologi som er i stadig utvikling, noe som stiller særlige utfordringer til utformingen av reglene.

Personopplysningsloven § 7 regulerer forholdet mellom personvern og ytringsfrihet. Spørsmålet om hvordan disse to sett av verdier skal balanseres i regelverket er svært aktuelt. De senere år har Internett og bruk av sosiale medier som arena for meningsutveksling økt betraktelig. Tilgangen på informasjon vokser, og det blir stadig enklere å nå ut til et betydelig antall personer. Samtidig tiltar omfanget av nettsjikaner, uønsket bildepublisering og andre personvernmessige utfordringer.

4.2 Gjeldende rett

Personopplysningsloven § 7 gjennomfører personverndirektivet artikkel 9 og har som hovedformål å hindre at personopplysningsloven i for stor grad griper inn i ytringsfriheten.

Bestemmelsen begrenser lovens anvendelsesområde for "behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende formål".

Unntaket gjelder uavhengig av hva slags medium den behandlingsansvarlige benytter. Bestemmelsen krever imidlertid at personopplysningene "utelukkende" behandles for et av de angitte formål. Dette innebærer at loven gjelder på vanlig måte dersom en behandling eksempelvis er forretningsmessig motivert.

Begrepene "kunstneriske formål" og "litterære formål" er delvis overlappende. Innhenting og registrering av personopplysninger som ledd i arbeidet med en dokumentarfilm, revy eller skuespill vil eksempelvis kunne være omfattet.

Uttrykket "journalistiske formål" knytter seg til virksomhetens art. Bestemmelsen er utformet i tråd med personverndirektivet og gjelder for enhver som behandler personopplysninger i journalistisk øyemed, uavhengig av den behandlingsansvarliges formelle eller yrkesmessige status. Hensikten med og arten av behandlingen er avgjørende.

Uttrykket "opinionsdannende" er en presisering av begrepet "journalistiske" og understreker at det ikke er noe ubetinget krav at behandlingen skjer innenfor rammene av etablert pressevirksomhet med et redaktøransvar.

Det fremgår av lovforarbeidene at den nærmere grensedragningen av hva som utelukkende er "kunstneriske", "litterære" eller "journalistiske" formål i noen grad må finne sted gjennom praktisering av loven, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 107. Det er sparsomt med rettspraksis, og Datatilsynets og Personvernemndas praksis utgjør de viktigste rettskildene.

Personverndirektivet artikkel 9 oppstiller et proporsjonalitetsprinsipp, ved at unntak fra direktivet kan gjøres "only if they are necessary to reconcile the right to privacy with rules governing the freedom of expression". Den norske personopplysningsloven § 7 inneholder ingen slik formulering. Opprinnelig ble det foreslått at proporsjonalitetsprinsippet skulle inkorporeres i bestemmelsen, jf. NOU 1997: 19 "Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger" side 237. Forslaget møtte imidlertid kritikk i høringen, og det ble derfor valgt en løsning der prinsippet er forutsatt bakt inn i unntakene som fremgår av bestemmelsen, jf. også Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 79-80:

"Det overordnede spørsmålet blir hvilke unntak som kan og må gjøres fra lovforslagets alminnelige regler for å gi ytringsfriheten tilstrekkelig alburom.

Utvalgets forslag legger i utgangspunktet opp til en "åpen" unntaksbestemmelse som i stor grad forutsetter at pressen eller andre som bruker personopplysninger i forbindelse med ulike former for ytringer selv tar ansvar også

for personvernet. 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.”

Regler om ytringsfrihet og personvern finnes for øvrig også en rekke andre steder i norsk lovgivning, noe som også er en viktig forklaring på hvorfor det foreligger nokså lite rettspraksis knyttet til personopplysningsloven § 7. Ytringsfriheten vernes av Grunnloven § 100, som beskytter retten til å formidle opplysninger, informasjon og meninger. Ytringsfriheten er videre vernet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Privatlivet beskyttes av EMK artikkel 8, som også setter skranker for behandling av personopplysninger. Bestemmelsene er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30. Enkelte bestemmelser i straffeloven vil dessuten kunne begrense ytringsfriheten, herunder straffeloven § 390 om krenkelse av privatlivets fred, § 390 a om hensynsløs atferd og reglene om ærekrenkelser i §§ 246 og 247.

4.3 Schartum/Bygrave (2006)

Utredningene har i sin rapport vurdert behovet for endringer i personopplysningsloven § 7.

For det første er spørsmålet om personverndirektivet artikkel 9 må sies å oppstille et krav om at nasjonal lovgivning skal inneholde en formulering av proporsjonalitetsprinsippet drøftet. Dette blir avvist, jf. rapporten side 70:

“Poenget med artikkel 9 er å sikre at medlemsstatene selv overholder proporsjonalitetsprinsippet når de vurderer hvilke unntak som skal implementeres. Etter vår mening er det ikke påkrevd at det skjer en proporsjonalitetsvurdering etter at unntak er nedfelt i lovgivning så lenge unntakene selv er blitt utformet i henhold til prinsippet.”

For det andre er bestemmelsens konkrete utforming diskutert. Utredningene har kommet til at det

ikke er påkrevd med noen endringer, jf. rapporten side 78:

“Vi mener at den avveiningen mellom personvern hensyn og hensynet til ytringsfrihet som personopplysningsloven representerer, ligger trygt innenfor de grenser satt av EMK (og dermed SP). Det samme gjelder i forhold til personverndirektivet artikkel 9. [...] De begrepene som brukes for å betegne slik behandling som inngår i § 7 er ord som er mye brukt i dagligtale, men som er særdeles vanskelig å få definert på en måte som både er konsis og klargjørende uten å bli sirkulær. Utdypingen av ordet ”journalistiske” ved tilføyelse av ”opinionsdannende” må i så måte anses å være et kunststykke, fordi sistnevnte ord også peker i riktig retning mot det sentrale momentet i avveiningen mellom personvern og ytringsfrihet.

For øvrig er det i rapporten pekt på at Datatilsynet synes å ha vært for tilbakeholdne med å prøve grensene for sin kompetanse etter § 7. Utredningene mener at Datatilsynet har tilstrekkelig hjemmel til å vurdere om en konkret behandling er omfattet av unntaket. Lovgiverne oppfordres imidlertid til å vurdere spørsmålet nærmere, jf. rapporten side 79:

“For å sørge for en hensiktsmessig dynamikk rundt § 7 vil det imidlertid være på plass at også departementet vurderer tilsynets kompetanse i forhold til § 7, og hvis nødvendig tydeliggjør denne kompetansen bedre. Det er svært viktig at tilsynet skal kunne vurdere om en behandling er omfattet av § 7 for å sikre at bestemmelsen ikke blir brukt til urettmessig omgåelse av loven. Dessuten er det viktig at tilsynet er villig til å klargjøre bestemmelsens grenser. Forarbeidene forutsetter jo at unntakskategoriene som er angitt i pol § 7 i noe grad vil bli definert gjennom praksis.”

4.4 Høringsnotatet

I høringsnotatet sluttet departementet seg til utredningenes standpunkt om at proporsjonalitetsprinsippet er lojalt ivaretatt i gjeldende lovbestemmelse. Departementet viste også til at personopplysningsloven § 42 tredje ledd nr. 3 gir Datatilsynet hjemmel til å kontrollere at regelverket for behandling av personopplysninger blir fulgt. Departementet mente at dette tilsa at tilsynet må

kunne ta stilling til om en konkret behandling kan unntas etter § 7.

Departementet mente videre at praksis kan tyde på at begrepet “opinionsdannende” er forstått som et selvstendig vilkår i bestemmelsen, uten at det er grunnlag for det i ordlyden. Det ble uttalt at dersom begrepet fjernes vil lovens vilkår komme tydeligere frem og åpne for en strengere håndheving av unntaket.

Det er deretter skissert følgende tre alternative forslag, jf. punkt 3.3.4 side 33:

”Et alternativ er å la § 7 bli stående uendret og således videreføre dagens ordning. [...] Et annet alternativ er å fjerne begrepet ”opinionsdannende”. [...] Et tredje alternativ er å innta en henvisning til ytringsfriheten, slik det er gjort i våre naboland. Det bemerkes at selv om proporsjonalitetsprinsippet er ivaretatt ved angivelsen av hvilke konkrete bestemmelser som kommer til anvendelse, utelukker ikke dette at det i tillegg inntas en henvisning til ytringsfriheten.”

4.5 Høringsinstansenes syn

I høringen har *Barne- og likestillingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Datatilsynet* og *Norsk Journalistlag* sluttet seg til departementets forslag om å fjerne ordet ”opinionsdannende” i personopplysningsloven § 7. *Fornyings-, og administrasjon- og kirkedepartementet, Norsk Journalistlag* samt *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* støtter tilføyelsen av en henvisning til ytringsfriheten i bestemmelsen. Bare *Human Rights Alert* har motsatt seg endringer i bestemmelsen.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler:

”FAD deler JDs vurdering av at begrepet ”opinionsdannende” i gjeldende personopplysningslov § 7, kan ha blitt benyttet som et selvstendig vurderingsgrunnlag for unntak fra personopplysningslovens regler, uten at dette var hensikten da bestemmelsen ble utformet. FAD støtter derfor forslaget om å fjerne ”opinionsdannende” fra bestemmelsen. Det bør videre tilføyes en henvisning til ytringsfrihet. Dette er også i samsvar med dansk og svensk personvernlovgivning, og i JDs forslag i høringsbrevet pkt. 3.3.4. På denne måten tydeliggjøres den avveiningen som skal foretas mellom personvern og ytringsfrihet.”

Datatilsynet uttaler:

”Datatilsynet har, med henvisning til § 7, vist forsiktighet med å fatte vedtak eller komme med føringer som begrenser ytringsfriheten. Datatilsynet har ikke sett det som sin oppgave å regulere kunstnerisk, litterær eller journalistisk virksomhet. At unntaket også omfatter behandling av personopplysninger som har et ”opinionsdannende formål” har bidratt til ytterligere tilbakeholdenhet med å trekke grensene for hva som kan aksepteres i ly av ytringsfriheten. Det er dessuten tilsynets oppfatning at hensynene bak ytringsfriheten skal tillegges stor normativ tyngde. [...] Etter tilsynets vurdering utgjør formuleringen en svakhet ved dagens ordlyd fordi uttrykket ”opinionsdannende” langt fra kan sies å ha et entydig innhold. Det har i praksis vist seg problematisk å sette grenser for hva begrepet skal omfatte. Videre vil en endring av ordlyden åpne for at § 7s anvendelsesområde kan begrenses noe i forhold til dagens praksis, slik at personopplysningsloven kan komme til anvendelse når det behandles personopplysninger uten at behandlingen kan sies å tjene ytringsfriheten. [...]

Datatilsynet ser ikke nødvendigheten av å innføre et nytt annet punktum som helt generelt slår fast at loven ikke skal komme til anvendelse der dette vil være i strid med ytringsfriheten, slik det er foreslått. Etter tilsynets oppfatning er en slik bestemmelse helt overflødig all den tid ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven.”

4.6 Departementets vurdering

Departementet viser innledningsvis til at uttrykket ”opinionsdannende” er noe vagt, og det har i praksis vist seg vanskelig å trekke grensene for hva det omfatter. Det synes videre som om begrepet har ført til at § 7 har fått et noe bredt nedslagsfelt ved at det i enkelte tilfeller har blitt praktisert som et selvstendig vilkår eller snarere et selvstendig unntak fra lovens regler. Departementet har derfor kommet til at det er hensiktsmessig å ta begrepet ut av bestemmelsen.

Forholdet mellom personvern og ytringsfrihet drøftes av Medieansvarsutvalget i NOU 2011: 12 ”Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag”. Utvalget foreslår samme endring av personopplysningsloven § 7 som departementet nå går inn for. Fjerning av begrepet ”opinionsdannende” vil etter utvalgets syn kunne korrigere praksis og åpne for

at Datatilsynet i større grad enn i dag kan føre kontroll med medier som ikke er tilsluttet mediebransjens selvdømmeordning, og som ikke har en sentral redaktørfunksjon. Uten unntaket vil Datatilsynet kunne foreta mer nyanserte og inngående avveininger mellom ytringsfrihet og personvern, jf. NOU 2011: 12 side 39-55.

Det understrekes at uttrykket “journalistiske formål” fortsatt ikke skal være begrenset til profesjonelle journalister. Begrepet refererer seg til enhver behandling med utelukkende journalistiske formål. Det må derfor foretas en konkret vurdering, hvor hensikten med og arten av den aktuelle behandlingen vil være avgjørende. At behandlingen representerer en opinionsdannende ytring, er imidlertid i seg selv verken noen tilstrekkelig eller nødvendig betingelse.

Departementet har videre kommet til at det ikke er nødvendig å innta noen henvisning til ytringsfriheten i et nytt § 7 annet ledd. Departementet er på dette punkt enig i vurderingene fra Datatilsynet. Slik departementet ser det er dessuten hensynet til ytringsfriheten tilstrekkelig ivare tatt ved unntakene bestemmelsen oppstiller. Det vises her til avveiningen omtalt i Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 79-82.

Nye teknologiske muligheter for å behandle personopplysninger aktualiserer behovet for klare regler og en entydig praksis om forholdet mellom ytringsfriheten og personvernet. Det er forutsatt i forarbeidene til § 7 at rekkevidden av kjernebegrepene i bestemmelsen må fastsettes i Datatilsynets praksis, jf. punkt 4.2 over. I likhet med utrederne mener departementet at loven gir Datatilsynet tilstrekkelig kompetanse til å prøve grensene etter § 7 som ledd i tilsynsarbeidet, og at Datatilsynet både kan og bør benytte denne kompetansen til å pålegge opphør av behandlinger som foretas i strid med bestemmelsen, jf. personopplysningsloven § 46. Dette vil typisk kunne være behandlinger av personopplysninger som ikke kan anses omfattet av unntaket i bestemmelsen, men som like fullt gjennomføres uten at personopplysningslovens krav er oppfylt. Et eksempel kan være 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.

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 understreker for ordens skyld at selv om loven med en slik kursendring skulle få anvendelse i noen flere situasjoner enn tidligere, vil likevel den enkelte bestemmelse i personopplysningsloven måtte tolkes i lys av ytringsfriheten.

Når det gjelder spørsmålet om proporsjonalitetsprinsippet bør tas inn i personopplysningsloven § 7, er departementet kjent med at EU-domstolen nylig har avsagt to avgjørelser som berører behandling av personopplysninger og forholdet til ytringsfriheten, jf. dom 16. desember 2008 i sak C-73/07, Tietosuojavaltuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy og dom 9. november 2010 i sakene C-92/09 og C-93/09 Volker og Marcus Schecke GbR og Harmut Eifert mot Land Hessen. Domstolen gir i avgjørelsene tilsynelatende uttrykk for en strengere proporsjonalitetsvurdering enn det som følger direkte av direktivets ordlyd. Det slås blant annet fast at begrensninger i beskyttelsen av personopplysninger skal holdes innenfor det strengt nødvendige (“strictly necessary”).

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 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.

Departementet foreslår for øvrig å fjerne henvisningen til § 26 i personopplysningsloven § 7, ettersom førstnevnte bestemmelse nå er opphevet. Endringen er av rent teknisk karakter.

5 Mindreåriges personvern

5.1 Innledning

Barn og unge har samme krav på personvern som voksne. Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til håndtering av mindreåriges personopplysninger.

Den senere tid har mindreåriges personvern fått større oppmerksomhet. Fokus har spesielt vært rettet mot problemstillinger som oppstår når foreldre, barnehager og skoler publiserer personopplysninger om barn på Internett. Personvernkommissjonen har i NOU 2009: 1 "Personvern i det digitale samfunnet - individ og integritet" særlig drøftet spørsmål forbundet med foreldre som offentliggjør bilder og sensitive personopplysninger om sine barn på nettet. Om dette uttales i utredningen side 137-138:

"I hovedsak dreier det seg om uskyldige «skrytebilder», som feriebilder og bilder fra bursdager og arrangementer. Personvernkommissjonen erkjenner at digitale fotoalbum som deles med familie og venner er svært vanlig, og når formidling til andre skjer innenfor forsvarlige rammer, er personvernet i stor grad ivaretatt. Graden av tilgjengeliggjøring vil imidlertid være et sentralt moment her. Det er forskjell på å gi bestemor tilgang til et album på et lukket forum og å publisere bilder på en hjemmeside som er tilgjengelig for alle Internettbrukere. Det samme vil gjelde for publisering av andre personopplysninger. Det vil også være av betydning hva slags bilder/opplysninger det er snakk om. Det er tilfeller der foreldre har publisert sensitiv informasjon, som for eksempel opplysninger om helseforhold og dokumenter i barnevernsaker. [...] I enkelte tilfeller publiserer foreldre opplysninger om barna sine i kamp mot barnevernet. Det er kjent at videoklipp av vanskelige situasjoner som har oppstått når barnevernet overtar omsorgen for barn ligger ute på nettet, for eksempel på YouTube.com. De fleste av disse klippene er ikke anonymisert, og gir tilgang til sensitiv informasjon om de barna det gjelder. Det kan være ulike motiver som ligger bak, men barns inte-

gritet og personvern blir uansett krenket i disse tilfellene. Her er det snakk om å utlevere historien til barn i en vanskelig livssituasjon til offentligheten. Offentliggjøring av informasjon og opplysninger som kan skade barns integritet bryter med rettslige prinsipper og allmennmoraliske normer som understreker at barn er fullverdige mennesker som har krav på respekt og beskyttelse."

I dette kapittelet behandles særskilte problemstillinger knyttet til mindreåriges personvern. Ny lov om vergemål 26. mars 2010 nr. 9 (vergemålsloven) § 8 definerer mindreårige som "[p]ersoner som ikke har fylt 18 år". Tilsvarende forståelse legges til grunn i det følgende.

5.2 Gjeldende rett

Personopplysningsloven har i dag ingen egne regler om behandling av mindreåriges personopplysninger. Personverndirektivet skiller heller ikke mellom opplysninger som gjelder barn og opplysninger som gjelder voksne.

På europeisk nivå er det etablert en rådgivende arbeidsgruppe for personvern med utgangspunkt i personverndirektivet artikkel 29 (artikkel 29-gruppen). Arbeidsgruppen har i sin uttalelse nr. 1/2008 identifisert problemstillinger knyttet til barn og personvern og konkluderer med at mindreåriges personvern i de fleste tilfeller er tilfredsstillende ivaretatt – under forutsetning av at regelverket tolkes i lys av hensynet til barnets beste, jf. FNs konvensjon om barns rettigheter 20. november 1989 (Barnekonvensjonen) artikkel 3 nr. 1.

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at barn og voksne har samme rettigheter etter personopplysningsloven. Når det gjelder mindreårige vil det imidlertid vanligvis være den som har foreldresvaret som opptrer på vegne av barnet. Personopplysningslovens alminnelige bestemmelser suppleres således av reglene i lov om barn og foreldre 8. april 1981 nr. 7 (barnelova). Etter barnelova § 30 har foreldrene rett og plikt til å ta avgjørelser

om personlige forhold for barnet, herunder samtykke til behandling av personopplysninger. Avgjørelsene skal treffes ut fra barnets interesser og behov, og barnets ønsker skal tillegges økende vekt med alderen, jf. §§ 31-33.

Mindreåriges personvern beskyttes også av Barnekonvensjonen artikkel 16, som bestemmer at ingen barn skal utsettes for ulovlig innblanding i sitt privatliv. Professor Lucy Smith behandler spørsmål knyttet til konvensjonsbestemmelsen og norsk personvernlovgivning i artikkelen ”Om barns personvern” i Tidsskrift for familierett, arverett og barnerettslige spørsmål nr. 2/2011. I artikkelen heter det blant annet, jf. side 113:

”[FNs barnekonvensjon] artikkel 16 må antas å omfatte alle former for krenkelse av den personlige integritet og retten til privatliv, også personopplysninger. Den gjelder urettmessig offentliggjøring av både bilder og trykt tekst. Barn har her til dels sterkere vern enn voksne. Artikkel 16 gjelder også foreldres krenkelse av egne barns personvern, for eksempel hvis de legger ut opplysninger om barnet på Internett i strid med barnets rett til privatliv. Videre gjelder artikkelen også beskyttelse i forhold til innsamling, forvaltning og spredning av personopplysninger om barn.

Det er ikke tilstrekkelig at myndighetene selv unnlater å gjøre inngrep, det er også et krav etter artikkel 16 at myndighetene må treffe konkrete tiltak for å sikre at rettighetene realiseres, blant annet ved lovgivning, men også ved gjennomføring av slik lovgivning. Det kan stilles spørsmål ved om dette kravet er tilfredsstillt i Norge for barns vern mot offentliggjøring av bilder og sensitive opplysninger.”

5.3 Schartum/Bygrave (2006)

Mindreåriges personvern drøftes i utredningen side 140-149. Utrederne fremhever tre problemområder knyttet til behandling av barns personopplysninger, jf. utredningen side 142:

- spørsmålet om innsamling av opplysninger (herunder samtykke)
- spørsmålet om innsyn i opplysninger
- spørsmålet om retting, sletting mv. av opplysninger virke forebyggende.

Utrederne foreslår en generell regulering av forholdet mellom barn og foreldre innenfor rammene av personopplysningsloven. Det foreslås en bestemmelse som fastsetter i hvilken grad barnet

kan utøve rettigheter etter loven, jf. forslaget til ny § 6 a side 193. Med forslaget tar utrederne sikte på å gi et samlet regelsett som dekker de tre nevnte problemstillingene. For en nærmere redegjørelse for forslaget vises det til utredningen side 146.

Utrederne foreslår videre en særlig bestemmelse om unntak for innsyn i egne opplysninger, jf. forslaget til § 22 annet ledd i utredningen side 201-202. I tillegg foreslår utrederne å begrense adgangen til å behandle personopplysninger etter en skjønsmessig vurdering, dersom det inngår opplysninger om barn under 12 år. Forslaget til ny § 8 c er inntatt i utredningen side 196.

5.4 Høringsnotatet

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om det bør innføres særskilte regler om beskyttelse av barns personopplysninger. Departementet uttalte at det antagelig kan være et behov for et styrket vern av denne gruppen. I drøftelsen pekte departementet på følgende, jf. punkt 8.3.1.2 side 71:

”I fortalen til Barnekonvensjonen fremheves det at barn, på grunn av sin fysiske og psykiske umodenhet, har behov for spesielle beskyttelsestiltak. Barns sårbarhet, kombinert med deres utstrakte bruk av nye medier og kommunikasjonsverktøy, medfører en viss fare for at de ukritisk oppgir, eller samtykker til behandling av, personopplysninger om seg selv eller andre. Barn har ikke alltid forutsetninger for å forstå konsekvensene av å oppgi personopplysninger, noe som tilsier at det kan være behov for særregler til beskyttelse av mindreårige.”

Departementet viste videre til at dagens regelverk inneholder bestemmelser som hovedsakelig har relevans *etter* at behandlingen av personopplysninger er foretatt, og således etter at skaden har skjedd. Departementet pekte på at klarere regler om hvem som har kompetanse til å gi ut opplysninger om barnet, muligens vil kunne virke forebyggende.

I høringsnotatet gikk departementet inn på spørsmålet om foreldrenes mulighet til å samtykke på vegne av barnet kan begrenses på enkelte områder. Departementet viste i den forbindelse til diskusjonen knyttet til foreldre som publiserer følsom informasjon om sine barn på Internett. Departementet uttalte følgende, jf. punkt 8.3.2.3 side 75:

“Personvernkommissjonen slår fast at det er et sentralt prinsipp i norsk og internasjonal barnrett at utøvelsen av foreldreansvaret skal skje ut i fra hva som er barnets beste. Kommisjonen mener at prinsippet må tillegges vekt når rekkevidden av samtykkereglene i personopplysningsloven vurderes, jf. NOU 2009: 1 side 138. [...]

Departementet bemerker at foreldreansvaret ikke er en konstant størrelse, men uttynnes gradvis, idet foreldrenes rett til å bestemme for barnet avtar etter hvert. Særlig barnets selvbestemmelsesrett etter barneloven § 33 vil kunne føre til at foreldrenes bestemmelsesrett bortfaller før barnet er 18 år.

I juridisk teori er det antatt at barnet kan ha større selvbestemmelsesrett til å nekte (“nektingskompetanse”) enn til å gi samtykke (“samtykkekompetanse”) til inngrep eller tiltak, jf. Backer: *Barneloven Kommentartutgave*, 2. utgave side 306 (2008). [...]

Departementets foreløpige vurdering er at foreldrenes samtykkekompetanse kan begrenses på områder hvor de i utgangspunktet har slik kompetanse, både med hjemmel i nasjonal rett, jf. barneloven § 30 flg., og internasjonal rett, jf. *Barnekonvensjonen*. Departementet støtter Personvernkommissjonen i at prinsippet om barnets beste også må tillegges vekt når det skal avgjøres om det foreligger gyldig samtykke, og dermed tilstrekkelig hjemmelgrunnlag, etter personopplysningsloven. Det samme gjelder hensynet til barnets selvbestemmelsesrett. [...] Samtykkekompetansen kan muligens klargjøres ved å inkorporere prinsippet om barnets beste i eventuelle særregler om behandling av barns personopplysninger, eventuelt i tillegg å innta en henvisning til barnets selvbestemmelsesrett.”

I høringsnotatet ba departementet også om høringsinstansenes syn på den nærmere utformingen av regelverket, herunder spørsmålet om det er hensiktsmessig å lovfeste en gradering av samtykkekompetansen og om det bør fastsettes særskilte restriksjoner for behandling av barns personopplysninger.

5.5 Høringsinstansenes syn

Under høringen har det vært generell oppslutning om å gi egne regler som styrker barns personvern. *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke-*

departementet, Kunnskapsdepartementet, Barneombudet, Datatilsynet, Forbrukerombudet, Statistisk sentralbyrå, Utdanningsdirektoratet, Advokatforeningen, NorSIS og Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) støtter forslaget. *Bare Human Rights Alert* går i mot forslaget.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet peker på at barn har et særlig behov for beskyttelse. Høringsinstansen mener at det bør lovfestes at foreldrenes samtykke skal baseres på en vurdering av hva som vil være til barnets beste, og er positiv til å innføre begrensninger i foreldrenes samtykkekompetanse:

“Det følger av § 30 i barneloven at foreldrene skal utøve sitt foreldreansvar ut fra barnets interesser og behov. Hva som er til det enkelte barnets beste vil som regel bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. *Barnekonvensjonen* artikkel 16 omhandler barns rett til beskyttelse av sitt privatliv, herunder vern av personlige opplysninger. Departementet er derfor enig i at dersom foreldre publiserer personsensitive opplysninger om barnet på Internett på en måte som ikke er til barnets beste, vil dette være i strid både med barneloven og med *barnekonvensjonen*. [...]

[B]arneloven er en privatrettslig lov som regulerer forholdet mellom barnet og foreldrene. Dette innebærer at det etter barneloven ikke finnes noen overordnet instans som kan overprøve foreldrene i avgjørelser de tar i kraft av sitt foreldreansvar. Departementet legger til grunn at dersom en forelder legger ut slike opplysninger om barnet på Internett, vil dette selvsagt være et relevant moment i en sak mellom foreldrene etter barneloven for eksempel om foreldreansvar. Utover dette kan vi ikke se at barneloven kan beskytte et barn mot at foreldrene publiserer personsensitive opplysninger for eksempel på Internett. [...] Etter *Barne- og likestillingsdepartementets* oppfatning er det bekymringsfullt at barn etter dagens lovgivning ikke er gitt et tilstrekkelig vern mot at foreldrene publiserer svært sensitive opplysninger om dem på Internett. Etter vår oppfatning må denne beskyttelsen imidlertid primært ivaretas gjennom straffelovgivningen og ved å endre personopplysningsloven.”

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet uttaler at lovregulering for bruk av personopplysninger om barn vil styrke rettsikkerheten og forutberegneligheten. Høringsinstansen mener videre at det bør innføres særskilte begrensninger

i foreldrenes samtykkekompetanse for å forhindre at foreldrene krenker sine barns personvern:

“[D]et bør inntas en særskilt regulering som begrenser foreldres rett til å offentliggjøre informasjon om sine barn. Ved utformingen av en slik ny regel, vil man måtte se hen til de grunnprinsipper som kommer til uttrykk i barnekonvensjonen og barneloven. Regelen bør gi uttrykk for at barnets beste skal stå i fokus, og videreføre prinsippet slått fast i juridisk teori om at barnet har en større rett til negativ selvbestemmelsesrett, altså å nekte offentliggjøring, enn til å gi sitt samtykke til dette. Dette vil gi Datatilsynet større rom for inngrep der en krenkelse har skjedd, og vil kunne gi en viktig signaleffekt om at foreldre i større grad må respektere barnets ønsker i slike tilfeller. Videre vil det kunne skape en større refleksjon som gir grunnlag for en mer kritisk tenkning rundt spørsmål om offentliggjøring. En slik regel vil kunne bidra til at barn ikke uforvarende havner i situasjoner det må ryddes opp i i ettertid.”

I samme retning uttaler *Barneombudet*:

”Barneombudet ønsker å fremheve at ved en tolkning av personvernreglene skal legges barnets beste til grunn, jfr. Barnekonvensjonen artikkel 3. Barn har rett på særlig beskyttelse. Foreldre og barn har i enkelte tilfeller motstridende interesser, noe som kan tilsi at det bør utredes om det er behov for særlige personvernregler for barn.

Barneombudet mener at det er akutt behov for tiltak som kan beskytte barna, og om nødvendig overprøve foreldrenes vurderinger. Eksempel på områder hvor dette er et behov er når foreldre legger ut sensitive opplysninger om barn på nettet.”

Mange av høringsinstansene har synspunkter på hvordan reglene om mindreåriges personvern skal utformes. Forslaget om å begrense den behandlingsansvarliges adgang til å behandle barns personopplysninger etter eget skjønn støttes av *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barneombudet og Utdanningsdirektoratet*.

Et klart flertall av høringsinstansene er videre positive til å fastsette at barnets samtykkekompetanse skal øke med alderen. Dette gjelder *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet,*

Kunnskapsdepartementet, Barneombudet, Datatilsynet, Statistisk sentralbyrå, Utdanningsdirektoratet og Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Forslaget om å begrense innsyn i egne personopplysninger kommenteres av *Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Datatilsynet*. Begge høringsinstansene støtter forslaget.

5.6 Departementets vurdering

Som nevnt inneholder ikke personopplysningsloven egne bestemmelser om behandling av mindreåriges personopplysninger. Departementet er kjent med at EU i forbindelse med revisjonen av personverndirektivet vil vurdere spørsmål knyttet til mindreåriges personvern. Det vises til EU-kommisjonens strategidokument 4. november 2010 side 6, omtalt foran i punkt 3. Departementet ser likevel et visst behov for å styrke barns personvern nå.

Utfordringer knyttet til mindreåriges personvern er særlig forbundet med alder, erfaringsgrunnlag og deres bruk av ny teknologi. Det knytter seg også problemstillinger til voksnes holdninger til å offentliggjøre opplysninger og bilder av mindreårige. I økende grad ser en eksempler på at de mest alvorlige krenkelser av barns personvern begås av voksne.

Spørsmål knyttet til mindreåriges vern mot offentliggjøring av personopplysninger drøftes som nevnt av professor Lucy Smith i artikkelen ”Om barns personvern”. Forfatteren skriver, jf. side 108:

”Særlige problemer oppstår når det er tvil om foreldrene i tilstrekkelig grad ivaretar barnas personvern, og i hvilken utstrekning det offentlige skal kunne gripe inn for å beskytte barnets interesser. Ved vurderingen av lovregler som gir hjemmel til å overprøve foreldres avgjørelser på dette området, vil vern av familiens privatliv måtte vurderes mot barnets eget personvern og barnets beste.

Norsk lovgivning om personvern har hittil i liten utstrekning vært opptatt av barns situasjon, og det synes klart at det er behov for rettsregler som tar bedre vare på barns rettigheter på dette området.”

I de fleste tilfeller er foreldres publisering av informasjon og bilder uproblematisk. Ny teknologi gjør det imidlertid mulig å manipulere og spre materialet som legges ut. For eksempel kan

strandbilder av nakne eller lettkledd barn på tilsynelatende uskyldige hjemmesider eller sosiale medier lett bli misbrukt. I tillegg ser en enkelte ganger eksempler på at foreldre bevisst setter sin egen interesse foran barnas personvern, i konflikt med hverandre eller med det offentlige. Det vises eksempelvis til situasjonene omtalt av Personvernkommisjonen i punkt 5.1 over.

Etter departementets syn tilsier disse forhold at det er ønskelig å ivareta barns personvern særskilt i loven. Departementet viser også til at et klart flertall av høringsinstansene har fremhevet behovet slike regler.

Departementet går derfor inn for å styrke mindreåriges rettsstilling gjennom en ny regel i personopplysningsloven § 11 tredje ledd om at personopplysninger som gjelder barn ikke skal behandles på en måte som er uforsvarlig av hensyn til barnets beste.

Bestemmelsen vil rette seg mot den behandlingsansvarlige og innebærer både et forbud og en forpliktelse til å ta ekstra hensyn ved håndtering av personopplysninger som gjelder barn. Etter personopplysningsloven § 2 nr. 4 ligger behandlingsansvaret hos den som bestemmer formålet med behandlingen av de aktuelle personopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes. Både foreldre og andre personer, for eksempel kommersielle aktører, vil således kunne være behandlingsansvarlig.

Begrepet "uforsvarlig" innebærer at det først og fremst er de mer klanderverdige disposisjoner og behandlinger som omfattes. Hva som skal til for at en behandling kan sies å være "uforsvarlig" vil bero på en konkret vurdering. I kjernen ligger behandlinger som er åpenbart krenkende for barnet. Det vises eksempelvis til de ovenfor nevnte tilfellene hvor foreldre legger ut informasjon i en pågående barnefordelingssak eller barnevernsak, klart i strid med barnets interesser. Det samme kan gjelde belastende opplysninger om barnets helse og lignende.

Det er primært en oppgave for foreldre å ivareta barnets beste. I tillegg ligger dette til enkelte offentlige myndigheters ansvarsområde, og især barnevernet. Formålet med den nye bestemmelsen er ikke å gjøre Datatilsynet til en instans som i bred utstrekning og med lav terskel skal gripe inn i hvordan foreldrene ivaretar barnas personvern. Dette går klart frem i lovforslaget ved at Datatilsynet ikke har til oppgave å vurdere om foreldrenes behandling av barnas personopplysninger er til barnas beste. I stedet skal tilsynet ha en supple-

rende rolle, med kompetanse til å treffe vedtak eller gi råd i de klare tilfeller av overtramp og misbruk av barns personopplysninger.

Dersom øvrige behandlingsgrunnlag mangler, krever publisering av personopplysninger som hovedregel samtykke, jf. personopplysningsloven § 8. Kravet til samtykke kan imidlertid være vanskelig å praktisere når det er tale om mindreåriges personopplysninger. Særlig gjelder dette når det er foreldrene som står for publiseringen. Etter barnelova og Barnekonvensjonen har i tillegg barn rett til å bli hørt i saker som angår dem. Retten til selvbestemmelse øker når barnet vokser til.

Uforsvarlighetsregelen vil i mindre grad være aktuell direkte overfor barn som selv, og etter eget ønske, legger ut sine personopplysninger. Bestemmelsen vil imidlertid kunne komme til anvendelse på et nettsted videre bruk av materialet, dersom denne bruken er uforsvarlig. Den nye bestemmelsen antas dessuten å kunne ivareta barn som ikke blir hørt, eller ikke er i stand til å danne seg en egen mening i situasjoner hvor deres personvern åpenbart ikke blir respektert.

Departementet understreker at bestemmelsen ikke inneholder noen begrensning i hvem som kan påberope seg den. Enhver som er bekymret for personvernet til en mindreårig kan således henvende seg til Datatilsynet, samtidig som tilsynet på vanlig måte kan agere av eget tiltak.

Avslutningsvis nevnes at forslaget ikke er ment å regulere de behandlinger av barns personopplysninger som skjer innenfor det man kan kalle den private sfære. Dette fremgår også av personopplysningsloven § 3 annet ledd om lovens virkeområde (privathetsunntaket). Behandling av personopplysninger innenfor en mer lukket krets, for eksempel når kun familie og venner har tilgang til bilder, filmer etc., vil som før falle helt utenfor loven.

Lovforslaget bygger på en forutsetning om at de alminnelige sanksjonsreglene i personopplysningsloven kan få anvendelse. Datatilsynet har eksempelvis hjemmel til å pålegge stansing av ulovlig behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven § 46, og tilsynet vil dermed ha kompetanse til å pålegge stans av særlig krenkende publiseringer om barnet på Internett.

Departementet utelukker for øvrig ikke at det på sikt kan være behov for flere regler om mindreårige i personopplysningsloven. På bakgrunn av signalene fra EU om nye direktivregler på dette punkt, anses det imidlertid hensiktsmessig å avvente ytterligere forslag til lovendringer.

6 Konesjonsplikt

6.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven §§ 33-35 har regler om konesjon (forhåndstillatelse) fra Datatilsynet for behandling av personopplysninger.

Personopplysningsloven § 33 regulerer plikten til å søke konesjon. Som hovedregel oppstår konesjonsplikt dersom det skal behandles sensitive personopplysninger, jf. første ledd. Behandling av slike opplysninger anses gjennomgående å medføre større risiko for personvernet enn andre typer opplysninger. Det er tilstrekkelig at én opplysningstype er sensitiv for at hele behandlingen krever konesjon.

For at konesjonsplikten ikke skal få et for stort omfang gjøres det flere unntak, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 128. Det er ikke nødvendig å søke konesjon der opplysningene er avgitt “uoppfordret”, det vil si frivillig og på eget initiativ, jf. personopplysningsloven § 33 første ledd annet punktum. Etter § 33 fjerde ledd gjelder heller ikke konesjonsplikten for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov. Øvrige unntak følger av personopplysningsforskriften §§ 7-13 til 7-27.

Etter § 33 annet ledd kan Datatilsynet kreve konesjon etter en konkret vurdering. Bestemmelsen gjelder for behandling av ikke-sensitive opplysninger som “åpenbart vil krenke tungtveiende personverninteresser”. Dette er fastsatt eksplisitt for visse former for behandling av personopplysninger i telesektoren, forsikringsbransjen og for banker og finansieringsinstitusjoner, jf. personopplysningsforskriften §§ 7-1 til 7-3. Vilkårene for å bestemme at det skal være konesjonsplikt er ment å være strenge, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 129. Bestemmelsen åpner for at tilsynet fatter enkeltavgjørelser. Det er ikke hjemmel for generelle beslutninger om bestemte saks typer.

Den behandlingsansvarlige kan etter personopplysningsloven § 33 tredje ledd kreve at Datatilsynet på forhånd tar stilling til spørsmålet om det foreligger konesjonsplikt eller ikke.

Personopplysningsloven § 34 oppstiller retningslinjer for tilsynets vurderinger av når konesjon skal gis. Tilsynet skal vurdere eventuelle ulemper behandlingen vil kunne medføre for den registrerte og om problemene kan fjernes ved at det stilles vilkår, jf. § 35.

Datatilsynets forhåndsavgjørelser og konesjonsvedtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtakene kan påklages til Personvernemda, jf. personopplysningsloven § 42 fjerde ledd.

Personverndirektivet pålegger ikke statene å ha noen konesjonsordning. Artikkel 20 forutsetter riktignok at visse typer behandlinger som representerer en særlig risiko for personvernet skal forhåndskontrolleres (“prior checking”). Direktivet knytter imidlertid ikke kontrollen til spesielle typer opplysninger og krever heller ikke at kontrollen gjennomføres av tilsynsmyndigheten.

Ved innføringen av personopplysningsloven ble konesjonsplikten betydelig innskrenket i forhold til den tidligere personregisterloven. Den norske ordningen representerer imidlertid fortsatt en omfattende løsning for kontroll av behandling av personopplysninger. Erfaringer fra Datatilsynet har også vist at dagens konesjonsordning favner for mye. Tilsynet benytter store ressurser på å forhåndsgodkjenne ulike behandlinger av personopplysninger som ikke nødvendigvis utgjør noen stor personvernmessig utfordring, og har i lengre tid uttrykt ønske om en gjennomgåelse av konesjonsregelverket.

6.2 Schartum/Bygrave (2006)

6.2.1 Innledning

Utredningene drøfter endringer i konesjonsreglene i rapporten side 104-125. De understreker innledningsvis at det er en sentral kobling mellom konesjonsplikten og meldeplikten. Etter deres syn bør et svakt eller ikke-fungerende meldesystem gjøre det mindre aktuelt å redusere omfanget av konesjonsplikten, og omvendt.

Utredningene mener også at dagens klare kobling mellom konsesjonsplikt og sensitive personopplysninger bør fjernes. Konsesjonsordningen bør etter deres syn i stedet baseres på en kombinasjon av følgende tre teknikker:

- konsesjonsplikt for bestemte bransjer eller lignende, angitt i forskrift
- konsesjonsplikt på grunnlag av konkret vurdering fra Datatilsynets side
- konsesjonsplikt som er styrt av oppfatninger hos sammenslutninger av berørte enkeltpersoner

Utredningene fremsetter to alternative endringsforslag, et radikalt og et moderat. Det fremsettes videre forslag til enkelte øvrige justeringer i regelverket.

6.2.2 Mest vidtgående «radikalt» forslag

Utredningenes mest vidtgående forslag går ut på en integrering av melde- og konsesjonsplikten. Utredningene foreslår at det innføres en generell hovedregel om at det skal sendes melding til Datatilsynet ved behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler, jf. rapporten side 119-122.

Meldingen til Datatilsynet skal kunne medføre at tilsynet etter en konkret vurdering vedtar at behandlingen også krever konsesjon. I tillegg inneholder forslaget et demokratisk element, ved at registrerte personer eller organisasjoner som representerer personene, kan kreve konsesjonsbehandling på nærmere fastsatte vilkår.

Det mest vidtgående forslaget innebærer videre at den behandlingsansvarlige plikter å varsle personer som vil bli berørt av den planlagte behandlingen om at meldingen sendes Datatilsynet.

6.2.3 Minst vidtgående «moderat» forslag

Utredningenes minst vidtgående forslag går ut på at det positivt angis i lov og forskrift hvilke konkrete kategorier behandlinger som medfører konsesjonsplikt, jf. rapporten side 123-125. Etter utredningenes syn bør konsesjonsplikten innskrenkes til å gjelde noen få og åpenbare kategorier. Det foreslås imidlertid ingen konkrete kategorier i utredningen.

Utredningene foreslår videre at reglene kombineres med en kompetanse for Datatilsynet til å treffe vedtak om konsesjonsplikt i enkelttilfelle, dersom tungtveiende personverninteresser tilsier det og saken reiser spørsmål av prinsipiell betydning.

Bestemmelsen foreslås utformet langs de samme linjer som gjeldende personopplysningsloven § 33 annet ledd.

6.3 Høringsnotatet

Departementet pekte i høringsnotatet på at erfaringer fra Datatilsynet kan tilsi at dagens konsesjonsplikt er for omfattende. Det er ønskelig med større fokus på etterfølgende kontroll og tilsyn, fremfor at Datatilsynet benytter store ressurser på forhåndsgodkjenning av ulike behandlinger av personopplysninger.

Departementet drøftet spørsmålet om Datatilsynets forhåndskontroll kan gjennomføres på annen måte enn gjennom et konsesjonssystem, jf. punkt 6.3.3.1 side 50:

“En nærliggende mulighet er i så fall å koble forhåndskontrollen opp mot meldepliktsordningen. En slik løsning er valgt i den svenske personoppgiftslagen. Etter 36 § skal den behandlingsansvarlige sende melding til tilsynsmyndighetene før en behandling gjennomføres. Etter 37 § gjelder ikke denne meldeplikten dersom den behandlingsansvarlige har personvernombud. For behandlinger som ”innebær særskilda risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten”, og som er nærmere definert ved forskrift, skal det imidlertid etter 41 § senest tre uker før behandlingen starter inngis melding til tilsynsmyndigheten for en forhåndskontroll. Forhåndskontrollen består i at det treffes en avgjørelse av om den aktuelle behandlingen er i tråd med personoppgiftslagen. For denne delen av meldepliktsordningen gjelder ikke unntaket i 37 § om personvernombud.

Etter norsk rett skal en melding inngis senest 30 dager før behandlingen tar til, jf. personopplysningsloven § 31 annet ledd første punktum. Etter mønster av de svenske reglene kunne man for eksempel tenke seg et system der det lempes på denne fristen, for eksempel ved at det blir tilstrekkelig at meldinger som hovedregel sendes Datatilsynet før behandlingen påbegynnes. Unntak kan eventuelt gjøres for behandlinger som krever forhåndskontroll, jf. personverndirektivet artikkel 20 og punkt 6.3.3.2 nedenfor. Her må melding sendes inn og forhåndskontroll foretas før behandlingen kan settes i gang. Personverndirektivet artikkel 20 har ingen regler om hvordan selve forhåndskontrollen skal foregå, men en skriftlig

tilbakemelding fra Datatilsynet om handlingens lovlighet, eventuelt supplert med en klagerett, kan være et nærliggende alternativ.“

Departementet uttalte videre at det er nødvendig å gi en snevrere angivelse av de behandlinger som skal forhåndskontrolleres for å oppnå redusert ressursbruk, jf. punkt 6.3.3.2 side 52:

“Det kan for det første være et alternativ å knytte konsesjonsplikt eller annen forhåndskontroll til kun noen utvalgte typer sensitive personopplysninger. For eksempel må det antas at de fleste oppfatter opplysninger om medlemskap i fagforeninger som mindre sensitive enn for eksempel opplysninger om helseforhold.

Et annet alternativ kan være å ta utgangspunkt i bestemte bransjer eller virksomheter, typisk innenfor sektorer som vanligvis har høy frekvens av behandlinger av sensitive opplysninger. Forsikringsbransjen kan her være et eksempel.

En tredje mulighet kan være å begrense konsesjonsplikt eller annen forhåndskontroll til behandlinger som i seg selv kan oppleves som inngripende, eller som har potensial til å være personvernmessig krenkende. Visse typer fjernsynsovervåking, for eksempel på skoler, er behandlinger som kan tenkes å falle i en slik kategori. Det er også mulig å se for seg kombinasjoner av de angitte alternativer.”

6.4 Høringsinstansenes syn

6.4.1 Utredernes mest vidtgående «radikale» forslag

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Landbruks- og matdepartementet (på vegne av Mattilsynet), Skattedirektoratet, Datatilsynet, Finansnæringens Hovedorganisasjon-Sparebankforeningen og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) har hatt særskilte merknader til utredernes mest vidtgående forslag. Ingen av høringsinstansene har gitt sin tilslutning til alle elementene i forslaget.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har bemerket at det er hensiktsmessig å redusere omfanget av konsesjonsplikten. I uttalelsen heter det:

“Vi er enige i at det ikke bør være en ubetinget konsesjonsplikt for all behandling av sensitive personopplysninger. Behandlinger av andre

opplysninger kan også representere en betydelig personverntrussel, f.eks. ut fra antall personer det behandles personopplysninger om. En mulig løsning kan være at Datatilsynet, ut fra en vurdering av om behandlingen kan krenke tungtveiende personverninteresser, velger ut innmeldte behandlinger for konsesjonsregulering. De fleste behandlinger som kan tenkes å tilfredsstille dette vilkåret vil trolig inneholde sensitive personopplysninger, men også andre behandlinger kan omfattes av kriteriet.

Det er på den annen side usikkert om det blir tilstrekkelig forutberegnelig både for de behandlingsansvarlige og for de registrerte når Datatilsynet kan kreve konsesjonsregulering etter kriteriene i § 33. Det er viktig når planleggingen av behandlingen igangsettes at de behandlingsansvarlige har en rimelig mulighet til å innrette seg etter om en behandling bare er meldepliktig, eller om den vil utløse konsesjonsplikt.

Vi antar det også vil være viktig for tilsynsmyndigheten at vilkårene for tilsynets konsesjonsbehandling klargjøres i loven. Dette vil trolig redusere antall henvendelser med spørsmål om konsesjonsplikt og anmodning om tilsynets forhåndsuttalelse om mulig konsesjonsplikt. FAD mener § 33 derfor må oppstille flere og klare kriterier for Datatilsynets beslutning om konsesjonsregulering. [...] Disse kriteriene vil kunne inngå som elementer i en vurdering av om en behandling kan krenke tungtveiende personverninteresser, men ikke nødvendigvis innebære at behandlingen vil/ krenke slike interesser.”

Skattedirektoratet støtter det mest vidtgående forslaget om at Datatilsynet gis rett til å kreve konsesjonsbehandling etter en konkret vurdering. Skattedirektoratet mener også at det er hensiktsmessig om behandlinger som er konsesjonspliktig angis positivt. Skattedirektoratet deler videre oppfatningen om at enkelte opplysningskategorier som er definert som sensitive ikke nødvendigvis er av en slik art at de i alle tilfeller bør være underlagt konsesjonsbehandling.

Datatilsynet er kritisk til forslaget om at tilsynet gis rett til å kreve konsesjon i enkelttilfelle:

“Datatilsynet vil ikke anbefale departementet å følge opp det radikale forslaget om å gi Datatilsynet en rett til å kreve konsesjonsbehandling i det enkelte tilfellet. En slik løsning vil i så fall innebære at tilsynet må forhåndsvurdere alle

innkommende meldinger med tanke på konsesjonsplikt [...].

Antallet nye meldinger som registreres i Datatilsynets database hvert år er allerede meget høyt, og vil trolig øke dersom spekteret av meldepliktige behandlinger utvides. [...] Skulle alle disse meldingene forhåndsvurderes med tanke på senere konsesjonsbehandling, ville den manuelle sorteringen i seg selv sannsynligvis legge beslag på langt mer omfattende ressurser enn hva selve konsesjonsbehandlingen gjør i dag. Eventuelle gevinster i form av frigjorte ressurser, vil man følgelig måtte se langt etter.”

Ingen av høringsinstansene støtter forslaget om et demokratisk element, der de registrerte på visse vilkår skal ha rett til å kreve konsesjon.

Om dette uttaler *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*:

“Vi er i tvil om hensiktsmessigheten av det "demokratiske elementet" som foreslås innført gjennom en rett for registrerte personer til å kreve konsesjonsbehandling. En ordning som den som foreslås i lovforslaget § 33a vil, slik vi ser det, kunne åpne for omfattende prosess. [...] Videre er det slik at de personvern saker borgerne engasjerer seg i, ikke nødvendigvis er de sakene som inneholder de største personverntruslene. Det er derfor ikke gitt at "det demokratiske elementet" vil gi den effekten man kunne håpe. Vi tror imidlertid at Datatilsynet, gjennom sin mulighet til å konsesjonsbehandle i medhold av § 33, vil kunne ivareta de relevante hensynene på en god måte.”

Landbruks- og matdepartementet (på vegne av Mattilsynet) mener det samme og uttaler:

“Dersom privatpersoner skal kunne kreve konsesjon vil dette kunne føre til at personer som misliker tilsyn og registreringer av slike opplysninger vil kreve konsesjon. Mattilsynet stiller seg derfor uforstående til at dette i praksis vil føre til ressursbesparelse for Datatilsynet og den konsesjonspliktige, da det er stor sannsynlighet for at behandlingen likevel må konsesjonsbehandles.”

6.4.2 Utredernes minst vidtgående «moderate» forslag

Bare *Datatilsynet og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* har særskilt kommen-

tert utredernes minst vidtgående forslag. Ingen av høringsinstansene støtter forslaget. *Datatilsynet* uttaler:

“Også dette endringsforslaget innebærer at hovedregelen om konsesjonsplikt ved behandling av sensitive personopplysninger oppheves. I stedet skisseres en løsning som legger opp til at det kreves konsesjon ”for å behandle slike personopplysninger som er omfattet av personopplysningsforskriften kapittel [x.v]”.

Det fremgår med andre ord at konsesjonsplikten skal utløses av egenskaper ved personopplysningene, slik som dagens ordning legger opp til. Spørsmålet som melder seg blir igjen hvilke kategorier av personopplysninger som skal underlegges konsesjonsplikten, om ikke nettopp de sensitive, eventuelt i tillegg til spesifikt angitte kategorier, som for eksempel behandles i stor utstrekning i visse bransjer.”

6.4.3 Alternativt forslag fra Datatilsynet

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse fremmet et alternativt forslag til endringer i personopplysningsloven. Forslaget oppsummeres slik:

“Datatilsynets konklusjon er at hovedregelen om konsesjonsplikt bør beholdes slik den er, *men* at det samtidig bør innføres en skjønnsmessig adgang for tilsynet til å dispensere fra konsesjonsplikten. En slik dispensasjonshjemmel kan tilføyes lovens § 33, for eksempel i form av et nytt ledd. Bestemmelsen kan beskrives som en *speilvendt* variant av dagens annet ledd, som gir tilsynet adgang til å bestemme at behandling av andre opplysninger enn de sensitive, også skal underlegges konsesjonsplikt. På denne måten kan det sikres at konsesjonsplikten (på sikt) bare omfatter ”*behandlingsformer som typisk lett kan krenke personvernet*”, slik departementet formulerer det i mandatet til utrederne. Resultatet vil bli at ulempene ved dagens konsesjonsordning elimineres, samtidig som fordelene ved systemet bevares.”

Datatilsynet begrunner forslaget slik:

“Under dagens regime er det [...] ikke mulig for Datatilsynet å unnta bestemte behandlinger av personopplysninger fra konsesjonsplikten. Dette medfører at visse behandlinger er underlagt konsesjonsplikt, uten at dette er fornuftig eller ønskelig sett fra noe ståsted. Under en modell som den ovenfor skisserte, kan man

beholde koblingen mellom konsesjonsplikt og behandling av sensitive opplysninger, mens enkelte konkrete områder trolig bør angis positivt i tillegg. Som eksempler kan nevnes de bransjer som er underlagt konsesjonsplikt gjennom særskilt bestemmelse i forskrift, det vil si bank-, forsikrings-, kredittopplysnings- og telekommunikasjonsbransjen.

Datatilsynet bevarer på denne måten sin mulighet til å utøve en viss forhåndskontroll, i saker av stor personvernmessig betydning – det vil si der vektige personverninteresser står på spill – samtidig som saker som ikke representerer noen reell fare for personvernet unntas konsesjonsbehandling.

Det avgjørende for Datatilsynet er at de registrertes rettigheter ikke blir skadelidende. Dersom konsesjonsinstituttet innskrenkes, må det iverksettes andre kompenserende tiltak, enten i form av økt etterkontroll eller innføring av nye materielle plikter, hvor en utbygget meldeordning kunne inngå som et element – se imidlertid vår reservasjon over. Slike omfattende regelverksendringer bør imidlertid ikke iverksettes utelukkende for endringens skyld – det bør således, med en viss sannsynlighet, kunne konstateres at det finnes fordeler forbundet med endringene, som veier opp for de ulemper som et nytt regelverk vil kunne ha for den registrerte, den behandlingsansvarlige og rettsanvenderen.”

Om den konkrete utformingen av lovteksten uttaler *Datatilsynet*:

“Lovgiver bør utstyre lovteksten med standarder eller kriterier som gir nærmere anvisning på hva tilsynet kan legge vekt på i den forbindelse. Tilsynet antar at det vil være formålstjenlig med nokså skjønnsmessige formuleringer, som for eksempel "dersom åpenbare grunner gjør det unødvendig med konsesjonsbehandling".”

6.5 Departementets vurdering

Departementet deler synspunktene i Datatilsynets høringsuttalelse, og har kommet til at tilsynets eget forslag til endringer i personopplys-

ningsloven § 33 i denne omgang er den beste løsning for å oppnå et forbedret konsesjonsinstitutt.

Forslaget vil kunne ivareta de relevante hensyn på forsvarlig vis. Konsesjonsordningen er et styringsinstrument som kommer i tillegg til lovens krav til den behandlingsansvarlige. Ordningen gjør det mulig å stille ekstra krav til behandlinger som kan krenke personvernet. Årsaken til at konsesjonsordningen har blitt noe for omfattende synes imidlertid å være at loven ikke åpner for at tilsynet dispenserer i de tilfellene hvor det er klart at konsesjon ikke er nødvendig. Datatilsynets alternative løsning innsnevrer virkefeltet i tråd med ønsket om å begrense omfanget av konsesjonsplikten.

Datatilsynet forvalter melde- og konsesjonsordningen. Tilsynets erfaringer med dagens system er således en viktig faktor ved valget av løsning. Departementet finner at forslaget vil gi tilsynet et praktisk verktøy i utøvelsen av forhåndskontrollen. Departementet mener videre at en ved å gå inn for Datatilsynets forslag kan oppnå formålet med endringen og samtidig beholde de positive sidene ved dagens system.

Departementet legger til at gode grunner taler for å være tilbakeholden med større endringer i dagens ordning, da det er usikkert om dette faktisk vil innebære en forbedring for dem det gjelder. Ved å innføre en skjønnsmessig adgang til å dispensere fra konsesjonsplikten kan reglene om meldeplikt beholdes uendret.

Departementet går etter dette inn for at det tilføyes et nytt tredje ledd i personopplysningsloven § 33, der Datatilsynet gis muligheten til å gjøre unntak fra kravet til konsesjon når dette fremstår som åpenbart unødvendig. Dette kan for eksempel være aktuelt i saker der det er innhentet aktivt samtykke fra den eller de registrerte. Avgjørelsene vil være enkeltvedtak som kan påklages.

Det tilføyes at ytterligere endringer i konsesjonsreglene, jf. også utredernes forslag, nok vil bli aktuelt på sikt. Departementet mener imidlertid at det er hensiktsmessig å avvente omfattende endringer inntil Datatilsynets eget endringsforslag har virket i noe tid. Mer omfattende endringer i konsesjonsordningen kan best utredes som ledd i en totalrevisjon av personopplysningsloven, jf. det pågående arbeidet i EU omtalt i punkt 3 foran.

7 Kameraovervåking

7.1 Generelt

Utbredelsen av såkalt fjernsynsovervåking – eller “kameraovervåking” som begrepsmessig er blitt den vanlige betegnelsen for denne formen for overvåking – har økt markant de senere årene. Dette skyldes blant annet at den teknologiske utviklingen har medført at kameraløsninger som kan benyttes til overvåking i dag både er billigere og enklere enn tidligere. Samtidig reiser dette nye, personvernmessige utfordringer.

Kameraovervåking er i personopplysningsloven § 36 definert som vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Hvilke regler som gjelder ved denne form for behandling av personopplysninger er deretter angitt i personopplysningsloven § 37. Her er dels flere av de alminnelige bestemmelsene i personopplysningsloven gitt anvendelse, dels er det vist til spesialreglene i §§ 38-41.

7.2 Bør ordningen med egne regler om kameraovervåking i personopplysningsloven videreføres?

7.2.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven kapittel VII om kameraovervåking er begrunnet i et antatt behov for særlige regler for behandling av personopplysninger som skjer i tilknytning til kameraovervåking. Ordningen med et slikt eget kapittel i loven er en særnorsk løsning. Personverndirektivet har ingen spesielle regler om kameraovervåking. Slik behandling av personopplysninger er omfattet av direktivet i den utstrekning den faller inn under de alminnelige regler om saklig virkeområde mv.

7.2.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet anførte i sin rapport at regelverket for kameraovervåking er blitt noe uoversiktlig, jf. rapporten side 25:

”Reguleringen i personopplysningslovens kapittel VII, kan [...] fremstå som noe uklar. Dette skyldes dels blandingen av spesifikke bestemmelser (f.eks §§ 39 og 40), med generelle bestemmelser (f.eks § 38), dels på grunn av henvisningen til lovens alminnelige bestemmelser (f.eks §§ 8 og 9). Også skillet mellom reguleringsformene i henholdsvis lov og forskrift kan fremstå som en pedagogisk utfordring, primært da hvilke bestemmelser som er valgt inntatt i loven og hvilke i forskriften.

En mulighet for å gjøre dette klarere kan være at formen for overvåking bare reguleres ett sted, eksempelvis i et eget kapittel eller i forskrift. I den sammenheng kan det vurderes å tilføye en setning i personopplysningslovens § 3 (saklig virkeområde) om at kameraovervåking reguleres særskilt.”

Datatilsynet satte særlig spørsmålstegn ved den måten det i personopplysningsloven § 37 er henvisning til andre regler i personopplysningsloven på, jf. også det supplerende brevet side 3-4. Kameraovervåking er en spesiell behandlingsform, og det kan derfor være vanskelig å anvende de generelle reglene i personopplysningsloven.

Departementet har i høringsnotatet pekt på at det ved overveien av om det i personopplysningsloven skulle gis egne regler om kameraovervåking ble vist til behovet for å skape oversikt og tilgjengelighet som et viktig moment, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 69:

”Departementet er [...] enig med utvalget i at man bør videreføre personregisterlovens system med at overvåking som ikke faller inn under lovens alminnelige regler, reguleres særskilt. For å gjøre særreglene om overvå-

king lettere tilgjengelig for brukerne går departementet inn for å samle dem i et eget kapittel VII i lovforslaget.”

Departementet har vist til at et alternativ til dagens løsning kan være en spesiallov som regulerer en eller flere sider av denne formen for behandling. I Danmark har for eksempel den såkalte tv-overvågningsloven regler om når privatpersoner kan foreta kameraovervåking – mens selve behandlingen av personopplysninger som en slik kameraovervåking medfører omfattes av persondataloven. Fordelen med en slik ordning vil blant annet kunne være at det vil være lettere å gi flere og spesifikke lovbestemmelser knyttet til kameraovervåking som behandlingsform. Risikoen er imidlertid at man får et mer uoversiktlig regelverk, særlig dersom kameraovervåkingen skal omfattes av to ulike lover, slik som i Danmark.

Departementet har også anført at et alternativ kan være å rendyrke personopplysningslovens ellers teknologinøytrale oppbygning, og ta ut hele kapittel VII om kameraovervåking. En slik ordning ville ligge nærmere personvern direktivets ordning. Kameraovervåking vil da være omfattet av de alminnelige reglene i den utstrekning vilkårene for dette er oppfylt.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet mener at reguleringen av kameraovervåking vil være mest oversiktlig dersom man opprettholder dagens struktur med et eget kapittel i personopplysningsloven. Dette støttes av *NHO Reiseliv, Spekter* og *SAMFO*.

Datatilsynet mener det samme, og peker på at de anser det utilrådelig å fjerne en særregulering av kameraovervåking slik at denne behandlingsformen utelukkende skal følge lovens alminnelige bestemmelser. Basert på tilsynets erfaring er det også grunn til å understreke at særlig på dette området bør hensynet til tilgjengelighet veie tungt ved utformingen av regelverket. Et regelverk som er lett å forstå vil i seg selv være personvern fremmende.

Finansnæringens Hovedorganisasjon - Sparebankforeningen mener at personopplysningsloven kun bør inneholde noen få hovedregler om kameraovervåking, og at de materielle behandlingsregler i stedet bør fremgå av personopplysningsforskriften.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) mener det er spesielt viktig at regel-

verket vedrørende kameraovervåking må være lett tilgjengelig for brukerne. I dagens regelverk fremkommer de spesifikke bestemmelser om kameraovervåking i kapittel VII, mens lovens alminnelige regler også gjelder for kameraovervåking. I tillegg kommer bestemmelser inntatt i forskrift, eksempelvis om lagringstid. Dette gjør at dagens regelverk fremstår som vanskelig tilgjengelig for brukerne. HSH er av den oppfatning at reglene må være uttømmende regulert der de fremkommer. HSH mener at reglene med fordel kan være uttømmende regulert i personopplysningslovens kapittel VII.

7.2.4 Departementets vurdering

Kameraovervåking vil ofte kunne representere en inngripende form for behandling av personopplysninger. I høringsrunden er det først og fremst kommet innspill til hvordan spesialreglene skal utformes, herunder hvordan forholdet til de alminnelige reglene i personopplysningsloven skal forstås. Noen større innvendinger mot dagens løsning, med et eget kapittel i personopplysningsloven om kameraovervåking, har imidlertid ikke fremkommet.

Departementet har vurdert direktivløsningen i form av en helt teknologinøytral lov uten særregler for kameraovervåking, men kommet til at dette ikke vil være hensiktsmessig. Sterke personvern hensyn tilsier at det finnes spesifikke lovregler for kameraovervåking som behandlingsform.

Departementet har videre vurdert om det kunne vært aktuelt med en egen lov om kameraovervåking, slik tilfellet er blant annet i Sverige. Ettersom de fleste av reglene i personopplysningsloven er felles for kameraovervåking og andre former for behandling av personopplysninger, ville dette ha medført en lang rekke gjentakelser i den nye loven. Dette hadde vært lite hensiktsmessig. I tillegg er dagens løsning, med et eget kapittel i personopplysningsloven, både innarbeidet og pedagogisk viktig. Departementet foreslår derfor å videreføre dette. Departementet går imidlertid inn for at reguleringen av kameraovervåking bør endres på flere punkter.

7.3 Definisjonen av kameraovervåking - § 36

7.3.1 Innledning

I personopplysningsloven § 36 er kameraovervåking definert som ”vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjern-

betjent eller automatisk virkende fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat”.

Departementet vil i det følgende foreslå at definisjonen endres noe, slik at den både blir mer tidsriktig (punkt 7.3.2 og 7.3.3) og samtidig reflekterer at kameraovervåking i stadig større grad kombineres med opptak av lyd og bilde (punkt 7.3.4). Derimot vil departementet ikke foreslå at mobile/håndholdte kameraer inkluderes i definisjonen (punkt 7.3.5).

Departementet foreslår videre å likestille falske kameraer (ofte benevnt “dummy-kameraer”) med ordinære overvåkingskameraer ettersom det personvernmessige inngrep normalt vil oppleves likt stort uavhengig av om overvåking reelt sett finner sted eller ikke (punkt 7.3.6).

Departementet finner også grunn til å foreslå at definisjonen suppleres med en pedagogisk klargjøring av at kameraovervåking både er underlagt alminnelige regler og spesielle regler i personopplysningsloven, og at overvåking som utgangspunkt ikke kan finne sted før begge disse regelsettene er etterlevd (punkt 7.3.7).

7.3.2 Bør “fjernsynsovervåking” erstattes med “kameraovervåking”?

7.3.2.1 Gjeldende rett

Begrepet “fjernsynsovervåking”, slik det er benyttet i personopplysningsloven kapittel VII, er en videreføring av den terminologi som ble benyttet i personregisterloven. Av forarbeidene fremgår at begrepet ble valgt blant annet av pedagogiske grunner, og at formen på den tekniske innretningen ikke var avgjørende for begrepsvalget, jf. Ot.prp. nr. 56 (1992-1993) om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 48 om personregistre m.m (fjernsynsovervåking) side 11:

”Spørsmålet om begrepsbruken [...] var også oppe i forbindelse med lovarbeidet med ny § 390 b i straffeloven. Som det også er vist til i Datatilsynets høringsuttalelse [...], var tilsynet også den gangen kritisk til bruk av begrepet “fjernsynsovervåking” på dette området. Når man i sin tid valgte dette, var det først og fremst fordi begrepet ble ansett mer forståelig og folkelig enn f.eks “optisk overvåking”. Det har imidlertid neppe vært meningen å gjøre reguleringen teknologiavhengig. Som det framgår av definisjonen i straffeloven § 390 b, omfatter denne personovervåking ved hjelp av “fjernsynskamera, fotografiapparat eller liknende apparat” (uthevet her). Denne siste formulering

gen synes nettopp å vise at det er uten betydning hva slags teknologisk apparat (eller utstyr) som benyttes under overvåkingen. Det avgjørende må være om overvåkingen skjer ved hjelp av utstyr som kan produsere bilder.”

7.3.2.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet mente i sin rapport at begrepet “fjernsynsovervåking” bør endres fordi det er blitt utdatert, jf. rapporten side 27:

”Termen fjernsynsovervåking som benyttes i dagens personopplysningslov fremstår som “gammeldags” og ikke inkluderende nok. Kameraovervåking er et mer dekkende begrep.”

På sine nettsider bruker Datatilsynet således gjennomgående kun begrepet “kameraovervåking”.

Departementet har i høringsnotatet støttet Datatilsynets forslag om å bytte ut “fjernsynsovervåking” med kameraovervåking”.

7.3.2.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Datatilsynet, Norges Bank, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Finansnæringens Hovedorganisasjon - Sparebankforeningen, Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), NHO Reiseliv og SAMFO er enige i at begrepet “fjernsynsovervåking” bør erstattes med “kameraovervåking”.

NHO Reiseliv og *HSH* mener imidlertid at endret begrepsbruk ikke bør få den konsekvens at begrepets innhold også samtidig endres.

NorSIS mener begrepet “fjernsynsovervåking” bør erstattes med “overvåking”.

7.3.2.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at fjernsynsbegrepet lett kan gi assosiasjoner til en skjermbasert kameralsøsning. I takt med den teknologiske utviklingen har kameralsøsningene imidlertid blitt stadig mindre, og selv uten noen skjerm/monitor kan et kamera i dag bli anvendt på en måte som gjør at det må anses som overvåking etter personopplysningsloven § 36. Departementet slutter seg derfor til forslaget om å erstatte “fjernsynsovervåking” med “kameraovervåking” i personopplysningsloven.

7.3.3 Er “fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat” en dekkende formulering for selve kameraløsningen?

7.3.3.1 Departementets vurdering

Selve utstyret som benyttes ved kameraovervåking er i personopplysningsloven § 36 angitt som “fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat.”

Et slikt uttrykk for å dekke selve kameraløsningen kan etter departementets syn fremstå som noe foreldet. Departementet foreslår derfor at formuleringen endres til “overvåkingskamera eller annet lignende utstyr.”

7.3.4 Bør definisjonen reflektere at kameraovervåking i stadig større grad suppleres med opptak av lyd og bilde?

7.3.4.1 Departementets vurdering

Definisjonen av kameraovervåking personopplysningsloven § 36 omfatter i dag kun den bildebehandling som skjer løpende ved overvåkingen, såkalt monitorering. Etersom det ble ansett å være en risiko for at slik bildebehandling kunne falle utenfor personopplysningslovens saklige virkeområde etter § 3, var det fra lovgivernes side et særlig poeng at dette ble gjort til hovedelementet i definisjonen, jf. Ot.prp. nr. 90 (1998-99) side 69:

”Det vil følge av lovens generelle virkeområde at den overvåkingen som utgjør en elektronisk behandling av personopplysninger ikke uten videre faller inn under lovens samlede regelsett. Selv om det elektroniske behandlingsbegrepet som lovforslaget bygger på er videre enn registerbegrepet i personregisterloven, vil det fremdeles være en del typer fjernsynsovervåking som faller utenfor lovforslagets alminnelige virkeområde. F eks vil fjernsynsovervåking som overføres direkte til en tv-skjerm uten at billedopptak blir lagret, neppe være noen behandling av personopplysninger slik direktivet og lovforslaget nytter uttrykkene.”

Overvåkingsutstyret vil imidlertid i dag ofte også inkludere komponenter som gjør at både lyd og bilde fra overvåkingen kan tas opp. Den teknologiske utviklingen har medført at kameraovervåking med analog løsning i stor utstrekning er blitt erstattet av digitale løsninger. Digitale løsninger har gjort lagring av bildeopptak både enklere og billigere.

Når lyd og bilde ikke bare monitoreres, men også tas opp, vil selve lagringen av dette materialet være en ny type behandling av personopplysninger etter loven. Hvilke regler som gjelder ved denne behandlingen er et spørsmål for seg, se nedenfor i punkt 7.4.2. I denne sammenheng er det spørsmål om ikke opptaksaspektet også bør fremgå av selve definisjonen i personopplysningsloven § 36.

Datatilsynet har berørt problemstillingen i sin høringsuttalelse:

”I dag selges en stadig større andel av kameraløsninger med en innebygd mulighet for lydoverføring/lydopptak. Samtidig er definisjonen i § 36 kun knyttet til billedbehandlingen. Det kan stilles spørsmål ved om dette fremstår tilstrekkelig klart av definisjonen.”

Også *LO* har pekt på at lydopptak som følge kameraløsning har en noe uklar stilling i personopplysningsloven kapittel VII.

For å tydeliggjøre at et overvåkingskamera i stadig større utstrekning ledsages av, eller senere suppleres med, utstyr som muliggjør opptak og lagring av bilde- og lydmateriale, har departementet funnet grunn til å foreslå at også dette aspektet inkluderes i definisjonen av kameraovervåking i § 36. Det er trolig bare et tidsspørsmål når de fleste kameraløsninger leveres med opptaks- og lagringsmuligheter, og i et slikt perspektiv fremstår det lite hensiktsmessig å ha en definisjon av kameraovervåking som kun reflekterer den rene monitorering.

Departementet foreslår derfor et nytt annet punktum i personopplysningsloven § 36, der det fremgår at med kameraovervåking menes både overvåking med og uten mulighet for opptak av lyd- og bildemateriale.

Det understrekes at lydopptak uten noen form for tilknytning til en kameraløsning ikke vil være omfattet av definisjonen i personopplysningsloven § 36. I utgangspunktet må derfor slike former for behandling av personopplysninger vurderes etter de alminnelige regler i personopplysningsloven.

Uttalelsen i Ot.prp. nr. 90 (1998-99) side 69 gjengitt ovenfor kan for øvrig tolkes dithen at departementet var i tvil om den rene monitoreringen var å anse som noen behandling av personopplysninger. Definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 2 taler om “enhver bruk av personopplysninger”, og monitorering vil ofte innebære at bilder av personer, eventuelt ledsaget av lyd, utelukkende blir løpende observert. Så lenge materialet ikke lagres kan det dermed spørres om det

egentlig foreligger noen “bruk” av personopplysninger.

Departementet mener at behandlingsdefinisjonen både kan og bør omfatte også ren monitorering. Det personvernmessige inngrep vil kunne oppleves som tilnærmet like stort uansett om bildematerialet lagres eller ikke. Det vesentlige for en person vil være vissheten om at vedkommende er blitt observert. I tillegg mener departementet at tunge retts tekniske hensyn tilsier at alle former for kameraovervåking anses som behandlinger i lovens forstand. Et tosporet system, der ren monitorering må underlegges særlige regler fordi det ikke anses omfattet av definisjonen i § 2 nr. 2, anses lite hensiktsmessig. Ettersom personvern-direktivet ikke har egne regler om kameraovervåking, kan departementet heller ikke se at den foreslåtte løsningen vil være i strid med direktivet.

Et ytterligere spørsmål som i visse tilfeller har bydd på tvil, er når kameraovervåking som behandling må anses å starte. *Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet* har i høringen uttalt følgende om problemstillingen:

“Et tilgrensende spørsmål, er når kameraovervåking blir å regne som behandling av personopplysning; ved opptak eller avspilling av opptaket. Personvernemnda har i flere saker konkludert med at kameraovervåking ikke er å anse som behandling før opptaket spilles av. FAD mener dette kan medføre et unødvendig komplisert system. Vi oppfatter behandlingen som påbegynt allerede på opptakstidspunktet. Dette er også i tråd med at skillet mellom monitorering og opptak fjernes.”

Departementet er av den oppfatning at grensdragningen bør skje med utgangspunkt i om personvernmessige hensyn taler for at lovreguleringen bør få anvendelse. For den som utsettes for overvåking, vil dette være allerede når vedkommende observerer et kamera og dermed anser seg overvåket. Departementet mener derfor at det som utgangspunkt er naturlig å anse en kameraovervåking som påbegynt når kameraet er montert opp. En slik forståelse vil også harmonere med de alminnelige vilkår for behandling etter personopplysningsloven § 8, jf. § 9 og 11. Det er hensiktsmessig med et krav om at den som vil foreta kameraovervåking må gjøre de nødvendige vurderinger av om vedkommende har adgang til dette før et kamera settes opp.

7.3.5 Bør mobile/håndholdte kameraer inkluderes i definisjonen?

7.3.5.1 Gjeldende rett

Vilkåret i personopplysningsloven § 36 om at kameraet skal være “fjernbetjent eller automatisk virkende” innebærer som utgangspunkt at mobile/håndholdte kameraer ikke er omfattet. Problemstillingen er ikke eksplisitt omtalt i Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), men på side 130 er det vist til at definisjonen er en videreføring av personregisterloven § 37 a. I forarbeidene til sistnevnte bestemmelse fremgikk at bruk av mobile/håndholdte kameraer ikke skulle anses som kameraovervåking, jf. Ot.prp. nr. 56 (1992-1993) side 11:

”Departementet forstår Datatilsynet slik at det mener at kravet om at overvåkingen skal skje ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende fjernsynskamera m.v, generelt ikke bør gjelde. Dette ville i så fall i prinsippet innebære at ordinær fotografering, filming og videoopptak som gjøres manuelt, ville falle inn under reguleringen, - forutsatt at overvåkingen har karakter av personovervåking. Departementet mener at dette ville være å strekke reguleringen for langt.”

I praksis er også bestemmelsen blitt tolket på denne måten.

7.3.5.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet har i sin rapport anført at også mobile/håndholdte kameraer bør være omfattet av personopplysningsloven § 36, jf. rapporten side 27:

”Det bør heller ikke være krav om at kameraet skal være fastmontert, da det avgjørende må være formålet med overvåkingen og hvor inn-gripende denne er. Et eksempel kan være flyttbart web-kamera. Begrepet bør tydelig omfatte for eksempel forsikringsselskaper som måtte ønske å foreta bevissikring (såkalt videobevit), og overvåking ved hjelp av ordinært håndholdt (digitalt) fotoapparat. Forsikringsbransjen har gjentatte ganger fremmet ønske om å utøve skjult overvåking av forsikringstakere de mistenker for forsikringssvindel knyttet til uførhet og lignende. Måten dette ønskes gjennomført på er at representanter for selskapet, i det skjulte, fotfølger de mistenkte og filmer/tar bil-

der av disse hvis de utfører handlinger de har oppgitt at de ikke kan klare.”

Departementet har i høringsnotatet vist til at personvernmessig hensyn kan tilsi at også mobile/håndholdte kameraer bør inkluderes i definisjonen av kameraovervåking i personopplysningsloven § 36. Overvåking med slike kameraer vil kunne være like inngripende som tradisjonell kameraovervåking, ikke minst fordi mobiliteten vil kunne gjøre det vanskelig å forutse når og hvor en overvåking finner sted.

På den annen side vil dette innebære en vesentlig utvidelse av virkeområdet for reglene om kameraovervåking. Spesialreglene i personopplysningsloven §§ 38-40 er også utformet med henblikk på permanente og/eller stedsbundne overvåkinger. Varslingsregelen i § 40 kan for eksempel vanskelig overholdes ved bruk av et mobilt kamera.

7.3.5.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener gode grunner kan tilsi at manuelle overvåkingsapparater bør inkluderes i definisjonen, dog slik at kun den systematiske overvåkingen blir omfattet. Også *Advokatforeningen* støtter en slik utvidelse av definisjonen av personopplysningsloven § 36.

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse inntatt et annet standpunkt enn det som fremgår av rapporten fra 2005. Tilsynet har nå ingen vesentlige innvendinger mot dagens definisjon, og er ikke av den oppfatning at mobile eller håndholdte kameraer skal omfattes av reglene for kameraovervåking.

Heller ikke *Finansnæringens Hovedorganisasjon - Sparebankforeningen, Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) eller NHO Reiseliv* ønsker noen utvidelse av definisjonen i personopplysningsloven § 36. *HSH* uttaler:

”HSH mener at dagens definisjon ikke bør endres. Dersom også mobile/håndholdte kameraer inkluderes i definisjonen vil virkeområdet bli vesentlig utvidet og skape unødig uklarhet. Det vil videre være umulig å kontrollere og etterleve et forbud der man også inkluderer håndholdte kameraer. Regelverket er ment å skulde hindre at man erstatter overvåking utført ved personer med overvåking som utføres via kamera. Et håndholdt kamera erstatter ikke personer, men dokumenterer kun det personen ser. Videre mener HSH at

varslingsreglen vanskelig kan overholdes dersom en utvider definisjonen til også å omhandle mobile/håndholdte kameraer.”

7.3.5.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at man ikke vil foreslå noen utvidelse av definisjonen i § 36 på dette punkt. Som drøftelsen i høringsnotatet viser, finnes det enkelte gode argumenter for en utvidelse av definisjonen. Samtidig mener departementet at diskusjonen rundt denne problemstillingen i liten grad har tatt høyde for at selv om bruk av mobile/håndholdte kameraer ikke faller inn under reglene om kameraovervåking, så vil dette like fullt kunne være tale om en behandling som er omfattet av personopplysningslovens alminnelige regler. Også den videre håndtering av materialet fra overvåkingen vil kunne være behandling av personopplysninger som faller inn under loven. Man står med andre ord på ingen måte ovenfor noe lovtomt rom for denne type aktivitet.

For å tydeliggjøre at kun fastmontert utstyr er omfattet, mener departementet at dette bør sies uttrykkelig i definisjonen. Det foreslås derfor at ”som er fastmontert” tas inn i § 36.

7.3.6 Falske kameraløsninger

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse anmodet om at også falske overvåkingskameraer, såkalte ”dummy-kameraer”, blir inkludert i definisjonen av kameraovervåking:

”*Datatilsynet* ser eksempler på at aktører strekker seg langt for å gi et inntrykk av en reel overvåking, sågar sender inn melding til *Datatilsynet*. Dummykameraer utgjør ingen behandling av personopplysninger, men strider mot prinsippet om at individer skal få sannferdig og dekkende informasjon om behandling av personopplysninger om dem selv. Det er i seg selv beklagelig at man forledes til å tro at man er overvåket. Selv om overvåkingen ikke er reell, vil følelsen av å bli overvåket være ekte. At borgerne opplever å bli villedet vil dessuten bidra til å rive ned tilliten til den informasjonen som gis. *Datatilsynet* ber departementet vurdere om det kan oppstilles et eksplisitt forbud mot villedende informasjon eller installasjoner, selv om det erkjennes at det vil by på lovtekniske utfordringer å forby ”dummy-kameraer”, all den tid loven ikke regulerer slike. Etter tilsynets vurdering vil et eventuelt forbud kunne supplere bestemmelsene

om informasjonsplikten i kapittelet om kameraovervåking.”

En mulig ulempe ved å inkludere falske kameralsøsninger i definisjonen av kameraovervåking, og dermed underlegge dem samme regler som ekte kameraer, er risikoen for økt reell overvåking. Særlig gjelder dette når utviklingen går i retning av at overvåkingsutstyr blir stadig billigere.

Samtidig er departementet enig med tilsynet i at den subjektive følelse av overvåking vil være den samme dersom den overvåkede ikke vet at kameraet er falsk. Det personvernmessige inngrep vil dermed ofte være like stort, og bidrar til å skape et inntrykk av et høyere samlet overvåkingsnivå i samfunnet.

Departementet foreslår derfor at definisjonen av kameraovervåking også skal omfatte kamerautstyr som lett kan forveksles med en ekte kameralsøsning.

Det understrekes at ettersom det ved bruk av slikt kamerautstyr reelt sett ikke skjer noen behandling av personopplysninger, herunder bilde- eller lydopptak, så vil de av personopplysningslovens regler som alene retter seg mot selve behandlingen ikke komme til anvendelse. Dette gjelder for eksempel reglene om oppbevaring, utlevering og sletting.

7.3.7 Bør § 36 også vise til vilkårene for kameraovervåking?

Systemet for reglene om kameraovervåking fremgår indirekte gjennom henvisningsbestemmelsen i personopplysningsloven § 37. Her gis dels de øvrige regler i personopplysningsloven anvendelse for kameraovervåking, dels vises det til spesialreglene i §§ 38-40. Formålet med en slik systematikk har vært å tydeliggjøre at kameraovervåking i mange tilfeller er en så inngripende type behandling av personopplysninger at de skranker som ellers gjelder i personopplysningsloven ikke er nok.

Departementet har imidlertid mottatt signaler om at det ikke fremgår klart nok av personopplysningsloven at kameraovervåking som utgangspunkt er underlagt et slikt dobbelt sett av regler. Under høringsrunden har også flere høringsinstanser pekt på et behov for å få klart frem at kameraovervåking ikke kan finne sted uten at disse reglene er oppfylt.

Departementet foreslår derfor at det tilføyes en ny bestemmelse i § 36 annet ledd, der det tydelig fremgår at kameraovervåking bare kan finne

sted der vilkårene for dette er oppfylt etter § 37 (alminnelige vilkår) og §§ 38-40 (tilleggsvilkår).

7.4 Alminnelige vilkår for kameraovervåking – § 37

7.4.1 Innledning

Personopplysningsloven § 37 er den sentrale bestemmelse om hvilke regler som gjelder for kameraovervåking. Første ledd første punktum gir spesialreglene i §§ 38 til 40 anvendelse for all kameraovervåking, mens første ledd annet punktum og annet ledd første punktum regulerer forholdet til de øvrige reglene i personopplysningsloven. I hvilken grad de øvrige reglene i personopplysningsloven kommer til anvendelse er knyttet opp til spørsmålet om kameraovervåkingen innebærer lagring med gjenfinningsmulighet. I tillegg inneholder bestemmelsen enkelte presiseringer for så vidt gjelder kameraovervåking som har til formål å avdekke kriminalitet.

I praksis har det oppstått enkelte tolkingsspørsmål knyttet til rekkevidden og forståelsen av personopplysningsloven § 37, blant annet forholdet til § 3 om lovens saklige virkeområde.

For å få tydeligere frem hvilke regler som gjelder for kameraovervåking, samt unngå tolkingstvil, vil departementet derfor foreslå enkelte endringer.

Et viktig grep er angitt ovenfor i punkt 7.3.6. Allerede i definisjonsbestemmelsen i personopplysningsloven § 36 nytt annet ledd bør selve systematikken i personopplysningsloven kapittel VII fremgå.

For så vidt gjelder personopplysningsloven § 37 mener departementet at det er viktig at bestemmelsen tydelig angir de alminnelige vilkår for kameraovervåking. Å endre overskriften fra ”virkeområde” til ”alminnelige vilkår for kameraovervåking” vil etter departements syn både vise hva bestemmelsen gjelder, samt markere forholdet til tilleggsvilkår og spesialregler i §§ 38-40.

Dernest vil departementet foreslå at skillet mellom kameraovervåking med og uten lagring med gjenfinningsmulighet ikke lenger skal være avgjørende for hvilke regler som gjelder, jf. punkt 7.4.2. Denne koblingen bør i stedet erstattes med en helt generell regel om at personopplysningsloven gjelder for alle former for kameraovervåking.

Departementet finner i tillegg grunn til å gjøre enkelte endringer i bestemmelsen for så vidt gjelder kameraovervåking og forebygging og avklaring av straffbare forhold (punkt 7.4.3), regulere forholdet til personopplysningsloven § 8 bokstav f

(punkt 7.4.4), samt eksplisitt løse spørsmålet om når kameraovervåking skal anses som behandling av sensitive personopplysninger (punkt 7.4.5).

7.4.2 Skillet mellom lagring og ikke lagring av materiale fra kameraovervåking

7.4.2.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven § 37 første ledd annet punktum bestemmer at personopplysningsloven §§ 8, 9, 11 og 31 og 32 gjelder for all kameraovervåking, mens § 37 annet ledd første punktum bestemmer at hele loven gjelder dersom bildeopptak fra en kameraovervåking lagres på en slik måte at det er mulig å finne igjen opplysninger om en bestemt person.

7.4.2.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet har i sin rapport vist til at personopplysningsloven § 37 er utformet med tanke på at det går et skille mellom kameraovervåking med og uten bildeopptak, men at dette skillet i dag er blitt upraktisk. Den teknologiske utviklingen har medført at kameraovervåking med analog løsning i stor utstrekning er blitt erstattet av digitale løsninger. Digitale løsninger har gjort lagring av bildeopptak både enklere og billigere, og det kan reises spørsmål om ikke kameraovervåking uten opptak – såkalt ren monitorering – er i ferd med å forsvinne helt, jf. rapporten side 28-29:

”Det kan [...] stilles spørsmål ved om ”bare” monitorering vil være aktuelt i fremtiden, når overvåkingen stort sett vil foretas ved hjelp av digitale løsninger.

[...]

Gjeldende lovgivning (jf. § 37, jf. § 3) har i praksis blitt oppfattet å skille mellom analog og digital kameraovervåking.

[...]

Det foreslås [...] at et slikt skille ikke videreføres. Gjeldende regulering, § 37, fremstår i dag som uklar, og analoge opptak er langt på vei i ferd med å bli erstattet av digitale systemer. Av det totale salget i 2004 utgjorde de analoge systemene bare 1 %.”

Departementet har i høringsnotatet gitt sin tilslutning til at de alminnelige vilkår for kameraovervåking i § 37 ikke lenger bør være knyttet opp mot hvorvidt det kun foretas monitorering eller ikke.

Som alternativ har departementet foreslått at hele personopplysningsloven kan gjelde for kameraovervåking, noe som kan presiseres både i loven § 37 og § 3.

7.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet støtter forslaget om å oppheve skillet mellom monitorering og bildeopptak og uttaler:

“FAD mener det skaper unødige fortolkningsvansker når loven opererer med et utdatert skille mellom monitorering og bildeopptak. I dag skjer kameraovervåking hovedsakelig digitalt, slik at opptak skjer automatisk. I den grad det foretas monitorering uten opptak, bør dette i stedet komme inn som moment i proporsjonalitetsvurderingen.”

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er videre enig i at personopplysningslovens virkeområde for kameraovervåking bør inntas i § 3:

“Lovens virkeområde bør etter vår mening utvides til å omfatte all form for kameraovervåking. For å unngå at regulering av virkeområde spres i flere bestemmelser, bør presiseringen inntas i § 3 som regulerer lovens saklige virkeområde i stedet for i kapittelet om kameraovervåking. Et alternativ kan være å innta en tilsvarende presisering som i dansk rett i § 3 tredje ledd: ”loven gjelder for enhver form for behandling av personopplysninger i forbindelse med kameraovervåking”. Det kan være noe tvilsomt om monitorering uten opptak vil falle innenfor begrepet ”behandling av personopplysninger”. For å unngå tolkningstvil vil det etter FADs mening være bedre med følgende formulering: loven gjelder for enhver form for kameraovervåking.”

Datatilsynet opprettholder sine synspunkter i rapporten fra 2005. I den grad det fremdeles skal henvises til hvilke bestemmelser i personopplysningsloven som gjelder for kameraovervåking, mener tilsynet at også sikkerhetsbestemmelsene i §§ 14 og 15 bør være omfattet. I dag er kun § 13 gitt anvendelse på håndtering av opptak fra overvåkningskameraer. Eventuell særregulering bør gjøres gjennom personopplysningsforskriftens bestemmelser for henholdsvis informasjonssikkerhet og internkontroll.

Også *Advokatforeningen* støtter forslaget om å endre loven slik at personopplysningsloven skal

gjelde ved enhver behandling av personopplysning i forbindelse med overvåking.

Spekter fremhever at de har medlemsvirksomheter som benytter digitale kameraanlegg, hvor det er tilknyttet kamera som det ikke lagres opptak fra (bare monitorering). Kameraene brukes for eksempel til driftsovervåking og til identifisering/fjernåpning av dører. *Spekter* anmoder derfor om at eventuelle lovendringer ikke kompliserer eller skjærper kravene til denne type overvåking.

Også *Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)* peker på at en rekke virksomheter fremdeles kan ha behov for ren monitorering. Etter deres syn bør dette ikke være omfattet av loven i det hele tatt:

“Flere virksomheter kan ha et behov for en ren monitorering, og dette bør ikke falle inn under loven i det hele tatt. Det kan være praktiske grunner til at en bedrift har ren monitorering utover et formål om å forhindre eller avdekke straffbare handlinger. Dersom § 37 fjernes og det innføres en presisering i § 3 om at all fjernsynsovervåking medfører at loven kommer til anvendelse, bør det derfor gjøres et unntak for ren monitorering.”

7.4.2.4 Departementets vurdering

Den teknologiske utviklingen innebærer at kameraovervåking med digitalt utstyr stadig blir mer utbredt. Personopplysningsloven § 37 første og annet ledd skiller etter sin ordlyd ikke mellom analogt og digitalt utstyr, men med digital teknologi ligger forholdene i større grad til rette for lagring av opptaket. Både økt tilgjengelighet, lav pris og muligheten til å oppbevare og overføre store mengder data uten store kostnader, er faktorer som har bidratt til økt kameraovervåking. Analogt utstyr uten noen form for opptak, eller med opptak ved bruk av magnetbånd og videokassetter (VHS), er mindre i bruk enn for noen år siden. Samtidig er det nærliggende å tro at de enkle lagringsmulighetene som finnes i stor grad blir utnyttet, fordi det i hovedsak er i ettertid den behandlingsansvarlige vil ønske å nyttiggjøre seg materialet fra overvåkingen.

Når kameraovervåking med opptak nå har blitt den klart vanligste form for kameraovervåking, mener departementet at det blir kunstig å operere med dagens todelte regelsett i personopplysningsloven § 37. Det er både upraktisk og lite pedagogisk å ha ren monitorering som utgangspunkt og indirekte hovedregel i § 37 første ledd,

når det er kameraovervåking med opptak etter annet ledd som er klart mest utbredt.

Departementet foreslår derfor at § 37 første ledd første og annet punktum, samt annet ledd første punktum, oppheves.

I stedet bør det både i personopplysningsloven § 37 og § 3 fremgå uttrykkelig at hele personopplysningsloven som hovedregel gjelder for kameraovervåking som behandlingsform.

Å la hele personopplysningsloven komme til anvendelse på all kameraovervåking kan rent umiddelbart fremstå som en utvidelse av hvilke regler og vilkår som gjelder for kameraovervåking. Utvalget av bestemmelser som det er henvisning til i personopplysningsloven § 37 første ledd første punktum, jf. annet punktum, gir imidlertid heller ikke i dag noen uttømmende angivelse av hvilke av lovens regler som gjelder. For eksempel må det antas at personopplysningsloven kapittel VIII om tilsyn og sanksjoner også gjelder så langt de passer ved kameraovervåking uten opptak, selv om det ikke eksplisitt er vist til disse bestemmelsene. Dertil tilkommer at enkelte bestemmelser i personopplysningsloven, for eksempel reglene om innsyn, lagring og sletting, av praktiske grunner ikke vil være aktuelle ved ren monitorering – selv om de formelt sett skulle gis anvendelse.

7.4.3 Særlig om opplysninger fra kameraovervåking om straffbare forhold

7.4.3.1 Høringsnotatet

I personopplysningsloven § 37 første ledd tredje punktum og annet ledd annet punktum er det for kameraovervåking som har ”som formål å avdekke opplysninger som nevnt i § 2 nr. 8 bokstav b” oppstilt unntak fra personopplysningsloven § 9 første ledd og § 33. Hensikten med formuleringen er å oppstille unntak for kameraovervåking som har til formål å beskytte mot og/eller avdekke straffbare handlinger, jf. Innst. O. nr. 51 (1999-2000) side 19.

Personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav b bestemmer at opplysninger om ”at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling” skal anses som sensitive personopplysninger. En kameraovervåking vil imidlertid sjelden ha til formål å avdekke opplysninger om at noen har vært strafferettslig mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt.

Selv om henvisningen til § 2 nr. 8 bokstav b må forstås og tolkes slik at det her er tenkt på opplys-

ninger om straffbare handlinger – og ikke om en eventuell strafferettslig forfølgning – har departementet i høringsnotatet reist spørsmål om ikke dette bør fremgå eksplisitt av ordlyden ved at formuleringen ”som har som formål å avdekke opplysninger som nevnt i § 2 nr. 8 bokstav b” for eksempel erstattes med ”som har som formål å forhindre eller avdekke straffbare handlinger”.

7.4.3.2 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og *Datatilsynet* er enige i departementets forslag i høringsnotatet.

7.4.3.3 Departementets vurdering

Hensikten med bestemmelsene i personopplysningsloven § 37 første ledd tredje punktum og annet ledd annet punktum har vært å oppstille en lovregel med lavere terskel for kameraovervåking der det dette er viktig for å forebygge og bekjempe kriminalitet. Departementet mener unntaket bør videreføres, men i en noe modifisert form.

Etter departementets syn er et vilkår om at overvåkingen kun må ha til ”formål” å forhindre eller avdekke straffbare handlinger ikke tilstrekkelig. Det er viktig å unngå en situasjon der sentrale regler i personopplysningsloven kan settes til side alene på bakgrunn av en forhåndsangivelse av et bestemt formål. Det bør etter departementets syn foreligge konkrete holdepunkter for at overvåkingen kan bidra til forebygging og oppklaring av straffbare handlinger. Departementet foreslår derfor at kun kameraovervåking som må antas å ha vesentlig betydning for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger skal omfattes av unntaket. På den måten blir regelen konsentrert om de tilfeller der kameraovervåkingen er helt sentral for kriminalitetsforebygging og -oppklaring.

Personopplysningsloven § 37 første ledd tredje punktum og annet ledd annet punktum henviser i dag til ”vilkårene i § 9”. Departementet mener dette bør presiseres til ”vilkårene i § 9 første ledd bokstav a til h”. På den måte tydeliggjøres at grunnkravene i § 11 fremdeles vil gjelde. Også vilkårene i § 8 vil da som utgangspunkt komme til anvendelse, men i alminnelighet må det antas at så lenge overvåkingen har vesentlig betydning for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger, så vil også vilkåret etter § 8 bokstav f være oppfylt.

Departementet understreker at denne regelen ikke innebærer at kameraovervåking som ikke oppfyller vilkåret er forbudt. Slik overvåking må imidlertid da vurderes etter de vanlige reglene om kameraovervåking.

7.4.4 Kameraovervåking og personopplysningsloven § 8 bokstav f

7.4.4.1 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet har i sin rapport anført at kravet til behandlingsgrunnlag ved kameraovervåking, jf. personopplysningsloven § 37, jf. §§ 8-9, kan være vanskelig å fastslå. Tilsynet peker særlig på at det foreligger et behov for en supplerende av den viktige bestemmelsen i personopplysningsloven § 8 bokstav f for så vidt gjelder kameraovervåking (rapporten side 25-26):

”Personopplysningslovens § 37 viser i dagens utforming til §§ 8 og 9. Det mest praktiske behandlingsgrunnlaget er § 8, f. Bestemmelsen er meget skjønnsmessig utformet, og medfører ofte fortolkningsproblemer.

[...]

Et annet problem med det vurderingstema § 8, bokstav f, henviser til, er at det ikke er spesielt klart hva som ligger i vilkårene ”berettiget interesse” og ”den registrertes personvern”. Dette er i og for seg vanlig lovgivningsteknikk, men manglende konkretisering på dette praktisk viktige området kan fremstå som uheldig. Datatilsynets praksis fremstår i dag som hovedrettskilden i forhold til vurderingen av § 8 f, noe som er problematisk når den behandlingsansvarlige selv skal fortolke og anvende bestemmelsen ”i første omgang”. Skjønnsmessige vurderingstema setter også begrensninger mht. straffesanksjoner.

Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å spesifisere bestemmelsene i større grad, særlig i forhold til det rettslige grunnlaget for kameraovervåking.”

Om den nærmere utformingen av en slik bestemmelse het det i rapporten side 27:

”Det bør vurderes særskilt regulering av det praktisk viktigste behandlingsgrunnlaget på området (§ 8, f), der det fremkommer mer uttømmende hvilke interesser som skal vernes (liv, helse, kriminalitetsforebygging). En slik

reguleringsform er valgt i den svenske loven om allmenn kameraovervåking (1998-04-02), jf. § 6.

[...]

Bestemmelsen kan utformes på en slik måte at det tydelig fremkommer at kameraovervåking som hovedregel er ulovlig, og at det er overvåkingen som krever rettslige grunnlag, ikke retten til å være fri fra overvåking. Viser igjen til nevnte svenske lovs § 6.”

Departementet har i høringsnotatet støttet Datatilsynets forslag, og i tillegg kommet med forslag til ny bestemmelse:

”Ved vurderingen av hva som er en berettiget interesse etter personopplysningsloven § 8 bokstav f skal det for fjernsynsovervåking legges vesentlig vekt på om overvåkingen verner om liv eller helse, eller forebygger kriminalitet.”

7.4.4.2 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er enig i at vilkårene i § 8 f, som ofte blir benyttet som behandlingsgrunnlag ved kameraovervåking, er vage. Det bør komme tydeligere frem at utgangspunktet er at kameraovervåking ikke skal forekomme, og at man trenger en særskilt grunn for å fravike dette. I likhet med Datatilsynet, mener Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet det vil gi større oversikt og et mer tilgjengelig regelverk dersom man unngår en henvisningsbestemmelse som dagens § 37, og det rettslige grunnlaget i stedet beskrives uttømmende i kapittelet om kameraovervåking. Lovteksten bør utformes slik at de rettslige grunnlag retter seg direkte mot kameraovervåking:

”Ved angivelse av det skjønsmessige rettsgrunnlaget, bør det klart fremgå at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering. Hvilke formål som kan utgjøre en berettiget interesse i å iverksette kameraovervåking; så som hensynet til liv og helse, bør angis eksplisitt.”

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er enig med tilsynet i at kriminalitetsbekjempelse bør angis som et legalt formål, men at et krav om risiko- og sårbarhetsanalyse bør oppstilles for å forhindre unødig bruk av overvåking:

”Datatilsynet uttrykker bekymring for konsekvensene av å angi kriminalitetsbekjempelse som et legalt formål for kameraovervåking. Troen på dette som virkemiddel for å bekjempe kriminalitet, har vist seg å være langt høyere enn den reelle effekten. Vi anbefaler derfor at regelverket suppleres med en bestemmelse om at dersom kameraovervåking skal igangsettes som kriminalitetsbekjempende virkemiddel, skal tiltaket ha grunnlag i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Resultatet av risiko- og sårbarhetsanalysen skal dokumenteres, ref. personopplysningsforskriften § 2-4 om risikovurderinger.”

Datatilsynet viser til sine synspunkter i rapporten fra 2005, men mener samfunnsutviklingen tilsier at kravene til bruk av kameraovervåking må skjerpes:

”Datatilsynet anbefaler at det innføres en bestemmelse i kapittelet om kameraovervåking som skjerper de vilkårene som allerede følger av lovens § 8 f på dette område. Tilsynet foreslår at man på lik linje med § 12 som regulerer bruk av fødselsnummer, innfører et tilleggsvilkår som hever terskelen for når denne særskilte formen for behandling av personopplysninger kan benyttes. En slik bestemmelse bør inneholde en utdyping av omstendigheter som må være til stede for at vilkåret i § 8 f skal være oppfylt.”

Finansnæringens Hovedorganisasjon - Sparebankforeningen støtter forslaget om presisering av behandlingsgrunnlaget for kameraovervåking, og viser til at eksempelvis bankenes overvåking av ekspedisjonslokaler, betalingsterminaler og minibanker mv er begrunnet i disse hensynene.

SAMFO, NHO Reiseliv og Handels- og Service-næringens hovedorganisasjon (HSH) støtter ikke forslaget om en konkretisering av vilkåret i § 8 f hva gjelder bruk av kameraovervåking.

NHO Reiseliv viser til at det å endre § 8 bokstav f slik som foreslått, kan få uheldige konsekvenser på sikt for behovet for fremtidig kameraovervåking.

HSH mener at dagens regelverk relatert til behandlingsgrunnlaget er tilstrekkelig og ser ikke behov for en ytterligere presisering:

”Normalt vil kameraene være installert i butikk for å hindre kriminalitet eller heve sikkerheten for de ansatte. Dersom en presiserer den berettigede interesse til vern om liv, helse, eller fore-

bygge kriminalitet, frykter HSH at en slik konkret, presisering vil kunne bli begrensende. Det kan være andre berettigede interesser enn det som er vektlagt i høringsnotatet, eksempelvis behovet for en ren monitorering av ventetrom, behov for kontroll av produksjonsprosess via kamera eller lignende.”

7.4.4.3 Departementets vurdering

Departementet ser at det kan være vanskelig å praktisere den viktige bestemmelsen i personopplysningsloven § 8 bokstav f for kameraovervåking, og finner derfor grunn til å ta inn en presisering av dette vilkåret for kameraovervåking i § 37. Ved vurderingen av hva som er en berettiget interesse etter personopplysningsloven § 8 bokstav f for kameraovervåking bør det etter departementets syn legges vesentlig vekt på om overvåkingen bidrar til å verne om liv eller helse, eller forebygger gjentatte eller alvorlige straffbare handlinger. Det foreslås derfor at dette sies eksplisitt i loven. Det understrekes at forslaget kun innebærer en kodifisering av den praksis som Datatilsynet har etablert, og ikke er ment som noen realitetsendring.

7.4.5 Når skal kameraovervåking anses som behandling av sensitive personopplysninger?

7.4.5.1 Høringsnotatet

Personvernemnda har i to saker har lagt til grunn at kameraovervåking med lagring av bildeopptak vil kunne innebære behandling av sensitive personopplysninger. Datatilsynet har tatt til ordet for at denne tolkingen, som blant annet medfører en innføring av konsesjonsplikt ved kameraovervåking, jf. personopplysningsloven § 33 første ledd, er i strid med det lovgiverne forutsatte ved vedtakelsen av personopplysningsloven.

Departementet har i høringsnotatet støttet tilsynets betraktninger. Det er deretter fremsatt et forslag om en hovedregel som går ut på at kameraovervåking ikke er å anse som behandling av sensitive personopplysninger, med mindre man står ovenfor en situasjon der formålet med overvåkingen er å innhente sensitive personopplysninger.

7.4.5.2 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Datatilsynet, Advokatforeningen, NHO Reiseliv og SAMFO støtter departementets forslag om at kameraovervåking ikke skal anses som behandling av sensitive personopplysninger med mindre formålet med overvåkingen er å innhente slike opplysninger.

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet viser i tillegg til at det bør fremgå at dersom formålet ikke er å avdekke sensitive personopplysninger, så innebærer kameraovervåkingen heller ikke behandling av sensitive personopplysninger. Det bør således gå frem av loven hva den reelle hovedregelen er, samtidig som det fremgår at formålet med overvåkingen er avgjørende for spørsmålet om sensitivitet.

7.4.5.3 Departementets vurdering

Departementet viser til drøftelsen ovenfor, og vil foreslå en regel som går ut på at kameraovervåking kun skal anses som behandling av sensitive personopplysninger der slike utgjør en vesentlig del av opplysningene som overvåkingen omfatter. Etter departementets syn vil en slik regel i tilstrekkelig grad ivareta de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende ved spørsmålet om de strengere regler for behandling av sensitive personopplysninger bør komme til anvendelse.

7.5 Overvåking av steder hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig - § 38

7.5.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven § 38 regulerer situasjoner hvor kameraovervåking skjer på et sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig, for eksempel en arbeidsplass. Her oppstilles det et krav om at virksomheten må ha et ”særskilt behov” for at overvåking skal kunne skje. Bestemmelsen supplerer regelen om grunnkrav i § 11 og gir anvisning på at det i disse tilfellene gjelder et kvalifisert krav til den behandlingsansvarliges behov.

Om hva som ligger i begrepet ”særskilt behov” uttaler forarbeidene til personregisterloven (Ot.prp. nr. 56 (1992-93) side 18) at dette:

”... må vurderes konkret i forhold til virksomheten i det organ eller foretak som ønsker å foreta overvåkingen. Kravet må f.eks anses

oppfylt der en bedrift ønsker å foreta overvåking som ledd i arbeidet med å forebygge at farlige situasjoner oppstår, eller av hensynet til ansattes eller andres sikkerhet.”

Når det gjelder hva som nærmere ligger i ”sted hvor en begrenset krets av personer ferdes”, heter det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 56 (1992-93) side 28) at:

”Steder som er tilgjengelig for allmenheten og hvor allmenheten normalt ferdes, vil ikke omfattes. F. eks vil de deler av lokalene som er offentlig tilgjengelige i forretninger, bensinstasjoner, banker, restauranter/kaféer, jernbanestasjoner, tunnelbanestasjoner og flyplasser falle utenfor. Dette vil være situasjonen selv om enkelte jevnlig ferdes på det sted hvor overvåkingen foretas, f.eks ansatte i forretninger m.v.”

Det tilføyes at for så vidt gjelder kameraovervåking på en arbeidsplass, vil arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter kunne komme til anvendelse i tillegg til personopplysningsloven. Arbeidsmiljøloven kapittel 9 om kontrolltiltak har eksempelvis i § 9-2 regler om informasjons- og drøftingsplikt for en arbeidsgiver i forbindelse med kontroll av ansatte.

7.5.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet mente i sin rapport at kriteriet ”særskilt behov” i personopplysningsloven bør utdypes eller eksemplifiseres, slik at bestemmelsen både blir enklere å forstå for brukerne og lettere å håndheve fra tilsynets side.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er enig i at det vil kunne være hensiktsmessig å spesifisere hvilke formål som vil kunne utgjøre et ”særskilt behov”. Også *Arbeidsdepartementet* og *LO* støtter forslaget om en utdyping/eksemplifisering av hva som ligger i ”særskilt behov”.

Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) mener derimot at slik konkretisering ikke bør skje og er samtidig kritisk til dagens praktisering av bestemmelsen:

”Vi er kjent med at Datatilsynet i foredrag etc informerer om at man med ”særskilt behov”

mener at dersom hele bransjen (for eksempel gullsmeder) trenger videoovervåking, eller at alle butikkene i et område har slikt behov, så har man ikke lenger et ”særskilt behov”, men et generelt behov og at lovens vilkår dermed ikke er oppfylt. HSH mener Datatilsynets praktisering medfører urimelige konsekvenser og at lovgiver snarest må sørge for at denne praktiseringen opphører. HSH er av den oppfatning at dersom en virksomhet har problemer og mener at kameraovervåking er nødvendig, så bør de kunne gjennomføre dette, uavhengig av om også andre lignende virksomheter har det samme behovet. Formålet med overvåkingen vil komme frem i meldeskjemaet og må være begrunnet. Således vil vilkåret om et ”særskilt behov” bli prøvet.”

SAMFO foreslår i tillegg at § 38 suppleres med en bestemmelse om at særskilt behov anses som oppfylt dersom det følger av tariffavtale mellom arbeidslivets parter at det er behov for kameraovervåking.

7.5.4 Departementets vurdering

Personopplysningsloven § 38 er i dag utformet slik at den skal kunne fungere som en rettslig standard, der Datatilsynet i sin praksis, og i samarbeid med Arbeidstilsynet, kan justere terskelen i tråd med samfunnsutviklingen og behovet for personvern. Departementet er enig i at en utdyping eller eksemplifisering av begrepet ”særskilt behov” vil kunne ha en betydelig pedagogisk funksjon, men samtidig er det viktig at bestemmelsen forblir fleksibel og tilpasningsdyktig.

Forarbeidene til den tidligere personregisterloven la til grunn at kravet til ”særskilt behov” normalt måtte anses oppfylt der en virksomhet ønsker å foreta overvåking som ledd i arbeidet med å forebygge at farlige situasjoner oppstår, eller av hensynet til ansattes eller andres sikkerhet. Departementet anser en slik beskrivelse som treffende for hva som normalt er å anse som kjernen i vilkåret om ”særskilt behov” og foreslår derfor at en tilsvarende formulering tas direkte inn i § 38.

For øvrig er dagens overskrift til personopplysningsloven § 38, ”Grunnkrav til overvåking”, noe misvisende, ettersom det i realiteten er tale om et tilleggsvilkår for de kameraovervåkinger som omfattes. Departementet foreslår derfor at overskriften endres slik at dette blir tydelig.

7.6 Overvåking av parker, strender og lignende rekreasjonsområder som er tilgjengelig for allmennheten

7.6.1 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet mente i sin rapport at det bør vurderes om kameraovervåking også bør begrenses andre steder enn de som er omfattet av personopplysningsloven § 38, jf. rapporten side 27:

”[Det] bør [...] vurderes ytterligere presisering av det strengere kravet om ”særskilt behov” for overvåking av områder der en begrenset krets ferdes. [...] I denne sammenheng vil det kanskje også være naturlig å se nærmere på hvor integritetstrusselen faktisk er størst. Kan det være naturlig med andre skillelinjer enn offentlig sted og der en begrenset krets jevnlig ferdes? Bør det tenkes i retning av områder der forventningen om ikke å bli overvåket er størst, så som offentlig rom begrenset til friluft, offentlig vei, badestrender, skog og mark, annens eiendom?”

Departementet var i høringsnotatet enig i at det finnes flere steder enn de som i dag omfattes av personopplysningsloven § 38 hvor adgangen til kameraovervåking bør være avskåret eller sterkt begrenset. Som tilsynet har pekt på, vil dette nettopp kunne være friluftsområder og liknende steder hvor man forventer å kunne oppholde seg uten å bli overvåket.

7.6.2 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er enig i at friluftsområder mv. er steder hvor det vanligvis er høy forventning om at man ikke overvåkes. Det foreslås derfor at personopplysningsloven § 38 utvides til også å gjelde “sted hvor det er rimelig å forvente at man ikke blir overvåket.”

Finansnæringens Hovedorganisasjon - Sparebankforeningen mener det vil være mest hensiktsmessig å definere hvilke steder det er anledning til å foreta overvåking. En motsatt avgrensning med definering av steder som skal være overvåkingsfrie (for eksempel friluftsområder, parkanlegg, offentlige badestrender og lignende) vil raskt lede til mange vanskelige avveininger av kryssende hensyn.

SAMFO, Spekter, Norges Bank, NHO Reiseliv og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisa-

sjon (HSH) mener det ikke er grunn til å innføre ytterligere begrensninger i adgangen til kameraovervåking ved å utvide virkeområdet i personopplysningsloven § 38. *HSH* uttaler:

“HSH ser det som viktig at man ikke innfører ytterligere begrensninger. Det er i dag relativt snevert hva man kan overvåke. Det vil i mange tilfeller være viktig for politi/kommune å kunne kameraovervåke friluftsområder m.m. pga hærverk, eller lignende.”

SAMFO foreslår i tillegg at § 38 suppleres med en bestemmelse om at særskilt behov anses som oppfylt dersom det følger av tariffavtale mellom arbeidslivets parter at det er behov for kameraovervåking.

7.6.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det som utgangspunkt finnes rekreasjonsområder som bør undergis strengere regler for overvåking enn det som følger av dagens regler for kameraovervåking.

Utfordringen er å finne en hensiktsmessig geografisk og funksjonell avgrensning. Generelle formuleringer kan by på tolkingstvil og generere mange saker hos og forespørslers til Datatilsynet. I tillegg ønsker departementet ingen heving av terskelen for å kunne overvåke områder der det vedvarende eller til visse tider av døgnet erfaringsmessig er høyere risiko for alvorlige straffbare handlinger.

Departementet har kommet til at en hensiktsmessig områdebegrensning kan være parker, strender og lignende rekreasjonsområder som er tilgjengelig for allmennheten.

Videre foreslås det at kameraovervåking av slike områder bare skal være tillatt når behovet for overvåking klart overstiger den enkeltes interesse av ikke å bli overvåket.

Ved vurderingen av behovet for overvåking bør det særlig kunne legges vekt på om overvåkingen er av vesentlig betydning for å forebygge straffbare handlinger som kan true liv eller helse, hindre ulykker eller ivareta liknende samfunnsnyttige interesser.

Ved vurderingen av den enkeltes interesse av ikke å bli overvåket, bør det særlig kunne legges vekt på hvordan overvåkingen skal skje, samt hva slags område som skal overvåkes.

Samlet sett må altså behovet for overvåking “klart” overstige interessen av ikke å bli kameraovervåket. På samme måte som “særskilt behov” etter personopplysningsloven § 38, bør dette kra-

vet tolkes og praktiseres som en rettslig standard, der terskelen for overvåking bør tilpasses de til enhver tid gjeldende forhold og samfunnsoppfatninger.

7.7 Utlevering av opptak – § 39

Departementet har ikke mottatt signaler om et behov for materielle endringer i personopplysningsloven § 39 om utlevering av bildeopptak.

Ettersom bestemmelsen på samme måte som § 38 i realiteten er et tilleggsvilkår ved kameraovervåking, mener departementet imidlertid at det vil være hensiktsmessig at overskriften også endres her.

7.8 Varsel om kameraovervåking – § 40

7.8.1 Gjeldende rett

De alminnelige reglene om varsling i personopplysningsloven kapittel III er i liten grad tilpasset kameraovervåking som behandlingsform. Som regel vil det for eksempel ikke være kontakt mellom den behandlingsansvarlige og de registrerte, og den behandlingsansvarlige vil derfor ikke kjenne de registrertes identitet. Ved kameraovervåking på offentlig sted eller sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig, skal det derfor i stedet ved skilting eller på annen måte gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket og hvem som er behandlingsansvarlig, jf. personopplysningsloven § 40.

7.8.2 Datatilsynets rapport om kameraovervåking (2005) og høringsnotatet

Datatilsynet har reist spørsmål om ikke varslingsplikten også bør omfatte hva slags overvåking som foretas, eksempelvis gjennom symbolbruk, jf. rapporten side 33:

”Varslingsbestemmelsen fremstår i seg selv som tilfredsstillende. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om den er egnet til å fange opp utviklingstrendene. Av varslingen bør det også fremgå hvor sterk overvåkingen er, herunder om det bare utføres monitorering, biometri (ansiktsgjenkjenning), lydopptak med mer. Det kan også tenkes løsninger med en form for lampe som lyser på kameraet når opptak foretas. Ved at det informeres om hvor sterk over-

våkingen er kan det tenkes løsninger med bruk av standardsymboler.”

7.8.3 Høringsinstansenes syn

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener dagens varslingsregel er tilfredsstillende og mener Datatilsynets forslag om symboler for å vise hva slags overvåking som foregår har lite for seg. Det vises til at de færreste vil vite hva symbolene betyr.

Heller ikke *Spekter* eller *Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon (HSH)* støtter Datatilsynets forslag. *Spekter* uttaler:

“Det er også oppfatning ute blant våre medlemsvirksomheter at dagens merking om fjernsynsovervåking er tilstrekkelig. Det er pekt på at det vil kunne bli for komplisert å differensiere i de tilfellene det bare tas lydopptak og de områder det bare tas kameraovervåking. Det er også vist til at det ikke vil være hensiktsmessig å benytte lamper som lyser når opptak foretas. Opptak skjer normalt på grunn bevegelsesdeteksjon. Ved bruk av lamper som lyser når opptak foretas, vil personer med uærlige hensikter lett kunne beregne dekningsområdet for kamera. Dette vil kunne redusere den forebyggende effekten av kameraovervåking.”

HSH er opptatt av de skadelige følger merking kan få for kriminalitetsbekjempelsen:

“Det som er viktig å vite er nærmere opplysninger om at området er overvåket og hvem som skal kontaktes om man ønsker å få innsyn. Datatilsynets forslag om at det i tillegg til varsling også bør fremgå hvor sterk overvåkingen er, herunder om det bare utføres monitorering, biometri, lydopptak med mer, vil kunne undergrave den preventive effekten ved overvåkingen. Dersom en skal gi informasjon om hvor sterk overvåkingen er eller merke med særskilt spotlys kameraene, så faller mye av den forebyggende effekten bort, og man bidrar isteden til å tilrettelegge for at kriminelle lett kan omgå sikkerhetstiltakene. Det er usikkerheten i hvor man har kamera som gjør at en del kriminelle ikke gjør anslag. Dersom en vet hvor kameraene befinner seg har en mulighet til å ta sine forholdsregler. Vi har blant annet sett dette med innbruddsalarmer. Kriminelle sjekker hvor de er (for de er synlige) og planlegger hvor de skal ta seg inn i bygget på bakgrunn av dette. Ytterligere skilting eller mer-

king av overvåkningsutstyret vil også medføre økte kostnader for virksomhetene. Det skal poengteres at de såkalte små eller mellomstore virksomheter utgjør en vesentlig del av handels- og servicenæringen. For denne gruppen virksomheter vil ekstra utgifter til omfattende skilting og lyssetting kunne være belastende i en allerede utsatt økonomisk situasjon.”

HSH er videre opptatt av det skjer en standardisering for den varslingsplikt som allerede ligger i personopplysningsloven:

“... HSH mener at det bør innføres en standard for skiltmerking, der leverandørens logo nedtones og behandlingsansvarlig føres på riktig måte. I dag er det med få unntak kun store reklameskilt som benyttes. En folder fra Datatilsynet bør også følge med i tilbudet fra leverandøren, eller ved ferdigstilling av anlegget. I denne bør det være kortfattet informasjon om ansvaret til databehandler/juridisk ansvarlig.”

Datatilsynet opprettholder i høringsuttalelsen sitt forslag om utvidet varslingsplikt og uttaler:

“Datatilsynet ser behov for en bestemmelse som stiller to krav, et minstekrav til varsling gjennom skilter - informasjon som skal nå alle berørte. I tillegg bør det være et krav om ytterligere informasjon etter mønster av personopplysningslovens § 19 til særlig berørte grupper, så langt dette med rimelighet lar seg gjøre. Det sistnevnte kravet kan knyttes til personopplysningslovens § 38 og formuleringen "begrenset krets". Normalt vil det være denne kretsen som har behov for utfyllende informasjon. Så lenge den behandlingsansvarlige kjenner hvem som inngår i den begrensede kretsen er det rimelig å kreve at mer informasjon formidles enn det som skal trykkes på skilter. Eksempelvis bør en arbeidsgiver informere sine ansatte og et borettslag bør gi supplerende informasjon til beboerne.”

NHO, NHO Reiseliv, Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) og SAMFO støtter Datatilsynets forslag om plikt til å varsle hva slags overvåking som finner sted.

SAMFO peker på at det bør vurderes standardiserte symboler som angir forskjellige typer overvåking som den behandlingsansvarlige kan benytte. Symbolene kunne ligge lett tilgjengelig på Internett med en utdypende beskrivelse av hvilken type overvåking de gjelder.

7.8.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det finnes viktige hensyn som taler mot en utvidet varslingsplikt. For det første vil den preventive effekten ved kameraovervåking kunne bli redusert dersom for mye informasjon om selve overvåkingen blir gitt. Dette gjelder særlig overvåking som har til hensikt å forebygge kriminalitet. For det andre vil det i mange tilfeller være vanskelig å se for seg hvordan informasjon om overvåkingsmetoden skal kunne gis på en lettfattelig måte. Avansert teknologi lar seg ikke alltid overføres til et enkelt språk.

Samtidig vil det normalt være av stor personvernmessig interesse for den overvåkede å få vite hva slags metode som benyttes til overvåking. Særlig gjelder dette om den aktuelle kameraovervåkingen er kombinert med lydopptak. Normalt vil dette oppleves som et betydelig inngrep i personvernet til den enkelte.

Også språklig sett vil et begrenset varsel om at «kameraovervåking» pågår lett kunne oppfattes slik at det kun foregår behandling eller opptak av bildemateriale. Selv om forslaget til definisjon i personopplysningsloven § 36 tar høyde for kameraovervåking kombinert med lydopptak, kan det ikke uten videre legges til grunn at folk flest vil anse lydopptak som en naturlig del av begrepet «kameraovervåking».

Departementet har etter dette kommet til at varslingsplikten i personopplysningsloven § 40 bør suppleres med en plikt til å opplyse om hvorvidt kameraovervåkingen også inkluderer en eventuell mulighet for lydopptak.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene knyttet til yringsfrihet og mindreårige bygger på en forutsetning om at Datatilsynet kan og skal øke sitt tilsyn og sin håndheving på disse punkter. Samtidig er formålet med endringsforslaget knyttet til konsesjonsplikten å effektivisere konsesjonsbehandlingen hos tilsynet, og gjøre det mulig å legge mer arbeid i andre oppgaver. Det er ikke mulig å tallfeste virkningene. I

begge tilfeller vil håndhevelsen av loven utføres innenfor rammen av de budsjettmidler tilsynet blir tildelt, ved at tilsynet foretar de nødvendige omprioriteringer.

Endringene i reglene om kameraovervåking pålegger ikke tilsynet nevneverdig mer arbeid enn i dag.

9 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 3

I første ledd bokstav c er det føyd til en bestemmelse som klargjør at personopplysningsloven som hovedregel gjelder for alle former for kameraovervåking, slik dette er definert i § 36. Formålet er å fjerne den tvil som måtte oppstå om hvorvidt en kameraovervåking er å anse som en behandling etter første ledd bokstav a eller b.

Bestemmelsen innebærer at hele personopplysningsloven som hovedregel gjelder for kameraovervåking, jf. også § 37 første ledd hvor dette gjentas.

Til § 7

Begrepet "opinionsdannende" er tatt ut av lovteksten av klargjøringshensyn. Begrepet synes å være forstått som et selvstendig vilkår i praksis, uten at dette var intensjonen da lovteksten ble utformet. Endringen er ikke ment å begrense kretsen av behandlingsansvarlige til den profesjonelle pressen. Uttrykket "journalistiske formål" skal fortsatt tolkes slik at den som behandler personopplysninger i journalistisk øyemed vil være omfattet. Hva som rammes av unntaket vil bero på en konkret vurdering. Begrepets primære nedslagsfelt vil være redaksjonelt stoff som publiseres under et redaktøransvar. Det vises for øvrig til punkt 4.6.

De alminnelige sanksjonsreglene i personopplysningsloven gjelder ved behandlinger som har tilsidesatt en eller flere av lovens regler uten å være omfattet av unntaket i § 7. Datatilsynet kan således etter § 46 siste ledd pålegge stans av publiseringer av personopplysninger på nettsider som ikke utelukkende har kunstneriske, litterære eller journalistiske formål.

Henvisningen til den opphevede § 26 er fjernet. Endringen er av rent teknisk karakter.

Til § 11

Nytt tredje ledd lovfester at personopplysninger som gjelder mindreårige ikke skal behandles på en måte som vil være uforsvarlig av hensyn til bar-

nets beste. Med mindreårige menes her personer under 18 år. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 5.1 og 5.6.

Forbudet i § 11 tredje ledd retter seg mot den behandlingsansvarlige og gjelder behandlinger som er "uforsvarlige". Formuleringen tar primært sikte på å omfatte de grovere og mer klanderverdige behandlinger av barns personopplysninger.

Den nærmere avgrensning av uforsvarlighetskriteriet vil bero på en konkret helhetsvurdering. En behandling vil kunne være uforsvarlig der man står overfor åpenbare tilsidesettelser av barns interesser. Eksempler kan være publisering av personopplysninger om barn fra en barnefordelingssak eller barnevernssak på Internett, eller offentliggjøring av sakkyndig utredninger i slike saker. Andre eksempler kan være publisering av utleverende bilder eller belastende opplysninger om barnets helse. At de aktuelle opplysningene må anses som sensitive, vil åpenbart være et viktig moment.

Andre momenter ved vurderingen kan være hvilken form for behandling det er tale om, hvor mange som får eller kan få tilgang til dem, hvorvidt barnet er blitt hørt, samt hensynet til andre barn. Det understrekes at det normalt ikke vil være tilstrekkelig at barnet misliker behandlingen av personopplysningene eller at behandlingen kanskje fremstår som uheldig. Det må som regel noe mer til.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens virkeområde og privathetsunntaket i personopplysningsloven § 3 annet ledd. Behandlinger som skjer innenfor den private sfære eller i en lukket krets vil ikke være omfattet av personopplysningsloven, og dette gjelder også behandlinger som gjelder barns personopplysninger. Bilder i private fotoalbum eller filmsnutter av barn som kun deles blant familie og venner vil kunne være eksempler. Dersom slike personopplysninger publiseres på Internett, er det imidlertid mer usikkert hvor langt privatsunntaket gjelder. I den grad en nettside eller nettsamfunn er begrenset til en mindre lukket krets eller på annen måte passordbeskyttet, kan muligens unntaket være aktuelt. Legges opplysningene ut på en åpen nettside er

man utenfor, slik at personopplysningsloven – herunder § 11 tredje ledd – vil gjelde.

Bestemmelsen i § 11 tredje ledd er forutsatt håndhevet av Datatilsynet, og de alminnelige sanksjonsreglene i loven vil gjelde. Vurdering av om forbudet er overtrådt kan foretas av tilsynet etter eget initiativ, eller på bakgrunn av henvendelser fra den registrerte (barnet) eller andre. For en nærmere beskrivelse av tilsynets tiltenkte rolle, se punkt 5.6 ovenfor.

Til § 33

Tredje ledd er nytt og gir Datatilsynet kompetanse til å gjøre unntak fra konsesjonsplikten på skjønnsmessig grunnlag. Bestemmelsen gjør det mulig å gi dispensasjon for behandlinger av personopplysninger som ikke representerer noen reell fare for personvernet. Det avgjørende er at de registrertes rettigheter ikke blir skadelidende. Avgjørelsene er enkeltvedtak som kan påklages. Det vises for øvrig til punkt 6.5.

Til § 36

Definisjonen av kameraovervåking fremgår av *første ledd*. Første og annet punktum representerer kun en presisering av gjeldende rett, mens tredje punktum innebærer en utvidelse av definisjonen.

Første punktum tilsvarende i store trekk dagens § 36. Det er imidlertid foretatt tre presiseringer:

For det første er begrepet “fjernsynsovervåking” erstattet med “kameraovervåking”. Tilsvarende endring er foretatt øvrige steder i kapitlet om kameraovervåking. Endringen er av rent språklig karakter og innebærer i seg selv ingen materiell utvidelse av begrepet.

For det andre er uttrykket “fjernbetjent eller automatisk virkende fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat” erstattet med “overvåkingskamera eller annet lignende utstyr”. Også denne endringen er av rent språklig karakter. Det er ikke meningen å inkludere i definisjonen kamerautstyr som ikke allerede er omfattet etter dagens formulering.

For det tredje er formuleringen “som er fastmontert” tatt inn i bestemmelsen. Endringen klargjør at en håndholdt eller annen form for mobil kameraløsning faller utenfor definisjonen. Dette følger i dag allerede av etablert praksis hos Datatilsynet og tidligere uttalelser i forarbeidene til personopplysningsloven.

Som presisert i punkt 7.3.5.4 vil kameraløsninger som ikke er fastmonterte likevel kunne være

behandlinger som faller inn under loven etter § 3 første ledd bokstav a og b.

Annet punktum presiserer at både overvåking med og uten mulighet for opptak av lyd- og bilde-materiale er å anse som kameraovervåking. Ettersom overvåkingskameraer i stadig større utstrekning ledsages av, eller senere suppleres med, utstyr som muliggjør opptak og lagring av bilde- og lydmateriale, anses det lite hensiktsmessig at definisjonen av kameraovervåking kun reflekterer den rene monitorering.

Det presiseres at monitorering og lagring er to separate former for behandling av personopplysninger som må vurderes hver for seg. Det er med andre ord ingen automatikk i at vilkårene for lagring er til stede selv om lovens vilkår for monitorering er oppfylt.

Tredje punktum er ny og representerer en utvidelse av definisjonen. Bestemmelsen slår fast at bruk av kamerautstyr som lett kan forveksles med en ekte kameraløsning også skal anses som kameraovervåking etter loven. Regelen er ment å omfatte såkalte “dummy-kameraer”, dvs. falske kameraer som har til formål å gi inntrykk av at overvåking foregår. Bruk av slike kameraer skal ikke kunne finne sted uten at vilkårene for bruk av ekte kameraløsning er oppfylt.

Ved vurderingen av om kameraløsningen “lett kan forveksles” med en ekte kameraløsning, må det avgjørende være hvordan de som utsettes for overvåking oppfatter, eller må antas å oppfatte, kameraet. Dersom en subjektiv følelse av overvåking inntreffer for alle, eller de fleste, som observerer kameraløsningen, vil vilkåret regelmessig være oppfylt. Motsatt vil kameraløsninger som fremstår som amatørmessige eller som i utseende skiller seg mye fra vanlige overvåkingskameraer normalt ikke være omfattet. At kameraløsningen kan avsløres som uekte dersom man tar den nærmere i øyensyn, bør ikke være avgjørende – det sentrale er hvordan den oppfattes på avstand etter et raskt øyekast.

Det understrekes at ettersom det ved bruk av slikt kamerautstyr reelt sett ikke skjer noen behandling av personopplysninger, herunder bilde- eller lydopptak, så vil de av personopplysningslovens regler som alene retter seg mot selve behandlingen ikke komme til anvendelse. Dette gjelder for eksempel reglene om oppbevaring, utlevering og sletting. Så lenge det rent faktisk ikke skjer noen behandling av personopplysninger, gjelder det heller ikke noen konsesjons- eller meldeplikt. I praksis innebærer regelendringen derfor kun at selve inngangsvilkårene for overvå-

king i personopplysningsloven §§ 37- 39 må være oppfylt

Annet ledd om at kameraovervåking bare kan finne sted der vilkårene for dette er oppfylt etter § 37 (alminnelige vilkår) og §§ 38-40 (tilleggsvilkår) er primært gitt av pedagogiske grunner. Bestemmelsen angir lovens system. Kameraovervåking, slik dette er definert i første ledd, kan bare skje på nærmere angitt vilkår. Disse vilkårene er delt inn i to kategorier: Alminnelige vilkår etter § 37 og tilleggsvilkår etter §§ 38-40.

Til § 37

Bestemmelsen angir de alminnelige vilkår for kameraovervåking, dvs. hvilke regler i personopplysningslovens øvrige kapitler som gjelder for denne behandlingsformen. Dette er også presisert i overskriften til bestemmelsen.

Første ledd slår fast at samtlige av lovens bestemmelser gjelder for kameraovervåking, med de presiseringer som fremgår av annet til fjerde ledd.

Regelen representerer en utvidelse i forhold til dagens bestemmelse om virkeområde i § 37, men selv om hele loven formelt sett gjelder for kameraovervåking, så vil mange overvåkinger være av en slik art at visse bestemmelser etter sin ordlyd ikke får anvendelse. Reglene om sletting i § 28 vil eksempelvis ikke få anvendelse ved ren monitoring ettersom det da ikke er noe materiale som tas opp eller lagres.

Henvisningen til personopplysningsloven § 3 første ledd bokstav c er gitt av pedagogiske grunner og innebærer kun en gjentakelse av det som allerede fremgår av reglene om lovens saklige virkeområde i § 3.

Annet til fjerde ledd representerer tilpasninger og konkretiseringer av visse bestemmelser i loven for kameraovervåking som behandlingsform.

Regelen i *annet ledd* slår fast at vilkårene i personopplysningsloven § 9 første ledd bokstav a til h ikke trenger være oppfylt ved kameraovervåking som må antas å ha vesentlig betydning for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger.

Tilsvarende unntaksregel finnes i dag i personopplysningsloven § 37 første ledd annet punktum og annet ledd annet punktum, men vilkårene for at unntaket skal komme til anvendelse er skjerpet.

For det første er det kun overvåking som har betydning for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger som omfattes. Overvåking for andre formål, for eksempel for å hindre plagsom eller sjenerende adferd som ikke er straffbar, faller utenfor unntaket.

For det andre er det et krav om at overvåkingen må antas å ha “vesentlig betydning” for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger. Vilkåret innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det er mulighet for at overvåkingen kan hindre eller bidra til å oppklare kriminalitet.

Vesentlighetskravet vil først og fremst kunne være oppfylt der man står ovenfor et område som er særlig utsatt for straffbare handlinger. Det må imidlertid foretas en helhetsvurdering der kriminalitetens alvorlighet og frekvens, samt muligheten til forebygging og oppklaring med mindre inngripende metoder enn kameraovervåking, vil være av betydning.

At overvåkingen må ha “betydning”, innebærer at det må kunne sannsynliggjøres at den har en effekt på den uønskede adferden. Er overvåkingen mer eller mindre skjult vil den eksempelvis ikke ha noen betydning for forebygging.

I formuleringen “må antas å ha” ligger et krav om at den behandlingsansvarlige må foreta en konkret vurdering av om vilkårene er oppfylt før overvåking påbegynnes. Er ikke vilkårene oppfylt, kan ikke den behandlingsansvarlige benytte seg av unntaket.

Henvisningen til “vilkårene i § 9 første ledd bokstav a til h” skal ikke forstås slik at det også gjøres unntak fra § 8 og § 11. Overvåkingen må fremdeles både oppfylle grunnkravene i § 11, samt ha hjemmel i § 8. Når det først foreligger unntaksadgang etter § 9 vil imidlertid regelmessig også vilkåret i § 8 bokstav f være oppfylt.

Tredje ledd innebærer en spesifisering av begrepet “berettiget interesse” i personopplysningsloven § 8 bokstav f for kameraovervåking.

At det ved vurderingen av om det foreligger en berettiget interesse skal legges “vesentlig vekt” på om overvåkingen bidrar til å verne om liv eller helse, eller forebygger gjentatte eller alvorlige straffbare handlinger, innebærer at dette er momenter som normalt har stor betydning. Bestemmelsen utelukker likevel ikke at også andre momenter kan være relevante og vektige.

Det er kun “berettiget interesse” som blir utdypet i tredje ledd. Bestemmelsen innebærer ingen endring av de øvrige elementene som er angitt i personopplysningsloven § 8 bokstav f.

Fjerde ledd avklarer når kameraovervåking er å anse som behandling av sensitive personopplysninger. Om bakgrunnen for bestemmelsen, se punkt 7.4.

Hvorvidt sensitive personopplysninger utgjør en vesentlig del av opplysningene som overvåkingen omfatter, vil bero på en konkret vurdering av hva kameraet fanger opp. For eksempel vil et

overvåkingskamera i nærheten av sykehus, apotek, helsestasjoner etc. i stor utstrekning kunne få med opplysninger om personers helsesituasjon. Vesentlighetskravet vil da lett være oppfylt. Tilsvarende vil kunne gjelde kameraer som er plassert slik at de ofte fanger opp opplysninger om personers religiøse aktivitet, for eksempel i nærheten av kirker, synagoger eller moskeer.

Opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn er etter § 2 nr. 8 bokstav a å anse som sensitive personopplysninger. Som utgangspunkt skulle dette tilsi at enhver kameraovervåking hvor en eller flere personer er avbildet blir å anse som en behandling av sensitive personopplysninger. Bildematerialet vil jo da som oftest si noe om personens eller personenes etniske bakgrunn. En slik tolking fremstår imidlertid som lite hensiktsmessig ettersom nær sagt all kameraovervåking da ville bli å anse som behandling av sensitive personopplysninger. Vesentlighetskravet bør her tolkes innskrenkende, slik at det kun er overvåking som har til formål å avdekke eller fange opp opplysninger om etnisitet som må anses som behandling av sensitive personopplysninger.

Til § 38

Overskriften er endret slik at det fremgår tydelig at bestemmelsen representerer et tilleggsvilkår for kameraovervåking på de steder den omfatter.

Formuleringen “behov for å forebygge at farlige situasjoner oppstår og ivareta hensynet til ansattes eller andres sikkerhet” er tilføyd som en utdyping av vilkåret “særskilt behov”. Tilføyelsen innebærer ingen realitetsendring. Behovet for å forebygge farlige situasjoner og ivareta hensynet til ansattes eller andres sikkerhet må fremdeles være av særskilt karakter for at overvåking skal kunne skje. Formålet med utdypingen er å presisere at nettopp det sikkerhetsmessige aspektet i en virksomhet er kjernen i hva slags type behov som kan legitimere overvåking.

Begrepet “særskilt behov” er for øvrig fortsatt forutsatt å være en rettslig standard som skal utvikles gjennom Datatilsynets praksis. Det vises til punkt 7.5.

Til § 38 a

Bestemmelsen er ny. Bakgrunnen for den fremgår av punkt 7.6.

Overskriften er formulert slik at det fremgår tydelig at bestemmelsen representerer et tilleggsvilkår for kameraovervåking på de steder den omfatter.

Formuleringen “parker, strender og lignende rekreasjonsområder” i *første ledd* er ment å omfatte områder som i alminnelighet benyttes til fritids- og rekreasjonsorienterte aktiviteter.

Det er ikke nødvendig at området utelukkende skal benyttes til slikt formål. Dersom det på området finner sted annen aktivitet, for eksempel næringsvirksomhet, må vilkårene i § 38 a likefullt være oppfylt for den del som er rekreasjonsområde.

Bestemmelsen gjelder kun områder “som er tilgjengelig for allmennheten”. Så lenge området er allment tilgjengelig, er det imidlertid ikke avgjørende hvor mange som rent faktisk benytter det.

For at kameraovervåking skal kunne skje på de områder bestemmelsen gjelder, må behovet for overvåking “klart overstige den enkeltes interesse av ikke å bli overvåket”. Det skal her foretas en interesseavveining hvor det særlig skal legges vekt på de momenter som fremgår av henholdsvis annet og tredje ledd.

Vilkåret om at behovet for å overvåke “klart” må overstige interessen av ikke å bli overvåket innebærer at alminnelig interesseovervekt ikke er tilstrekkelig. Hva som nærmere ligger i kriteriet, må vurderes konkret. Er behovet for overvåking sterkt, må personverninteressen vike. Dette kan for eksempel være aktuelt i parker eller lignende hvor det vedvarende eller til visse tider av døgnet erfaringsmessig er høyere risiko for alvorlige straffbare handlinger som volds- og seksuallovbrudd. I slike tilfeller må det som regel legges til grunn at allmennhetens behov for trygghet klart overstiger interessen i ikke å bli overvåket. Forslaget til § 38 a representerer ingen endring i adgangen å forebygge slik alvorlig kriminalitet ved hjelp av kameraovervåking.

På samme måte som vilkåret om “særskilt behov” i personopplysningsloven § 38, forutsettes interesseavveiningen i § 38 a å være en rettslig standard som skal utfylles og utvikles gjennom Datatilsynets praksis. På den måte kan man til enhver tid ta hensyn til den allmenne oppfatning av hvor grensen bør gå for overvåking av rekreasjonsområder.

Momentene angitt i *annet ledd* er ikke uttømmende, men må likefullt antas å ligge i kjernen av det som normalt kan berettige overvåking.

Momentene angitt i *tredje ledd* understreker viktigheten av hvor overvåkingen skjer, samt intensiteten av den.

Det understrekes at det samme geografiske område vil kunne bli bedømt ulikt avhengig av tidspunktet for overvåkingen. En folkefylt bade-

strand sommerstid vil for eksempel kunne stå i en annen stilling enn stranden om vinteren.

De negative personvernmessige konsekvenser av en overvåking vil kunne dempes ved at den behandlingsansvarlige selv legger restriksjoner på overvåkingen. Eksempler kan være tidsregulering (kun overvåking i bestemte perioder) eller særlig god merking.

Til § 39

Begrepet “fjernsynsovervåking” er erstattet med “kameraovervåking”. Videre er “billedopptak” erstattet med “opptak”, slik at også bildeopptak som ledsages av lydopptak er dekket rent språk-messig. I tillegg er det presisert i overskriften at bestemmelsen representerer tilleggsvilkår for kameraovervåking som behandlingsform.

Til § 40

Varslingsplikten er utvidet til også å gjelde om den aktuelle kameraovervåkingen inkluderer lydopptak. Det er ikke noe vilkår at det rent faktisk foregår lydopptak til enhver tid, avgjørende for varslingsplikten er at kameraløsningen som benyttes gir mulighet for dette. Begrepet “offentlig sted” skal for øvrig forstås slik at også områdene som § 38 a gjelder er omfattet.

Det tilføyes at det ved kameraovervåking uten mulighet for lydopptak ikke er nødvendig å varsle

at overvåkingen ikke ledsages av lydopptak. For slike kameraløsninger innebærer lovendringen således ingen realitetsendring.

Det understrekes at bestemmelsen ikke gjelder lydopptak som ikke inngår i noen kameraløsning, jf. for så vidt også definisjonen av kameraovervåking i § 36 første ledd første punktum.

Videre er begrepet “fjernsynsovervåking” erstattet med “kameraovervåking”. “Billedopptak” er erstattet med “opptak”, slik at også bildeopptak som ledsages av lydopptak er dekket rent språk-messig. I tillegg er det presisert i overskriften at bestemmelsen representerer tilleggsvilkår for kameraovervåking som behandlingsform.

Til § 41

Begrepet “fjernsynsovervåking” er erstattet med “kameraovervåking”. Videre er “billedopptak” erstattet med “opptak”, slik at også bildeopptak som ledsages av lydopptak er dekket rent språk-messig.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i personopplysningsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i personopplysningsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i personopplysningsloven

I

I lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Loven gjelder for

- a) behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler,
- b) annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister og
- c) alle former for kameraovervåking, slik dette er definert i § 36 første ledd.

§ 7 skal lyde:

§ 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.

§ 11 nytt tredje ledd skal lyde:

Personopplysninger som gjelder barn skal ikke behandles på en måte som er uforsvarlig av hensyn til barnets beste.

§ 33 tredje ledd skal lyde:

Dersom Datatilsynet mener at konsesjon for en behandling vil være åpenbart unødvendig, kan tilsynet bestemme at behandlingen ikke krever konsesjon.

Nåværende tredje til femte ledd blir til nytt fjerde til sjette ledd.

Kapittel VII skal lyde:

Kapittel VII. Kameraovervåking

§ 36 Definisjon

Med *kameraovervåking* menes vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende overvåkningskamera eller annet lignende utstyr som er fastmontert. Som *kameraovervåking* anses både overvåking med og uten mulighet for opptak

av lyd- og bildemateriale. Det samme gjelder utstyr som lett kan forveksles med en ekte kameraløsning.

Kameraovervåking kan bare finne sted der vilkårene for dette er oppfylt etter § 37 (alminnelige vilkår) og §§ 38 til 40 (tilleggsvilkår).

§ 37 Alminnelige vilkår for kameraovervåking

Personopplysningsloven gjelder i sin helhet for alle former for kameraovervåking, jf. § 3 første ledd bokstav c, med de presiseringer som fremgår av annet til fjerde ledd.

Kameraovervåking som må antas å ha vesentlig betydning for forebygging og oppklaring av straffbare handlinger er tillatt selv om vilkårene i § 9 første ledd bokstav a til h ikke er oppfylt. I slike tilfeller gjelder heller ikke konsesjonsplikt etter § 33.

Ved vurderingen av hva som er en berettiget interesse etter personopplysningsloven § 8 bokstav f skal det for kameraovervåking legges vesentlig vekt på om overvåkingen bidrar til å verne om liv eller helse eller forebygger gjentatte eller alvorlige straffbare handlinger.

Kameraovervåking skal kun anses som behandling av sensitive personopplysninger der slike utgjør en vesentlig del av opplysningene som overvåkingen omfatter.

§ 38 Tilleggsvilkår ved overvåking av sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig

Kameraovervåking av sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig, er bare tillatt dersom det ut fra virksomheten er behov for å forebygge at farlige situasjoner oppstår og ivareta hensynet til ansattes eller andres sikkerhet eller det for øvrig er et særskilt behov for overvåkingen.

§ 38 a Tilleggsvilkår ved overvåking av parker, strender og lignende rekreasjonsområder som er tilgjengelig for allmennheten

Kameraovervåking av parker, strender og lignende rekreasjonsområder som er tilgjengelig for allmennheten, er bare tillatt når behovet for overvåking klart overstiger den enkeltes interesse av ikke å bli overvåket.

Ved vurderingen av behovet for overvåking skal det særlig legges vekt på om overvåkingen er av vesentlig betydning for å forebygge straffbare hand-

linger som kan true liv eller helse, hindre ulykker eller ivareta liknende samfunnsnyttige interesser.

Ved vurderingen av den enkeltes interesse av ikke å bli overvåket, skal det særlig legges vekt på hvordan overvåkingen skal skje, samt hva slags område som skal overvåkes.

§ 39 Tilleggsvilkår for utlevering av opptak gjort ved kameraovervåking

Personopplysninger som er innsamlet ved opptak gjort ved kameraovervåking, kan bare utleveres til andre enn den behandlingsansvarlige dersom den som er avbildet samtykker eller utleveringsadgangen følger av lov. Opptak kan likevel utleveres til politiet ved etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker hvis ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder.

§ 40 Tilleggsvilkår om varsel om at overvåking finner sted

Ved kameraovervåking på offentlig sted eller

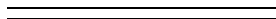
sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig, skal det ved skilting eller på annen måte gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket, at overvåkingen eventuelt inkluderer lydopptak og hvem som er behandlingsansvarlig.

§ 41 Forskrifter

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kameraovervåking og opptak i forbindelse med slik overvåking, herunder om sikring, bruk og sletting av opptak gjort ved kameraovervåking og om innsynsrett for den som er overvåket i de deler av opptakene hvor han eller hun er avbildet. Det kan også gis forskrift om at opptak kan utleveres utover det som følger av § 39.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.





Trykk: AS O. Fredr. Arnesen. Desember 2011

241491