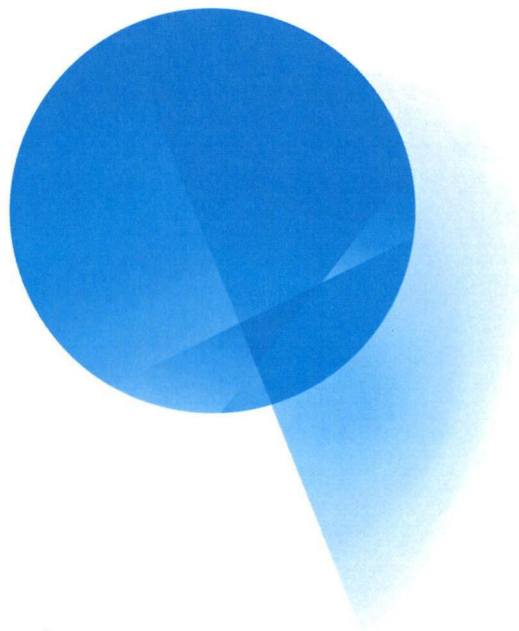




Vår ref:
ONYH/ASTO

Dato:
10. desember 2019

Høringssvar – endringer i personopplysningsloven mv.

1. Innledning

Vi viser til høringssak om endringer i personopplysningsloven mv. NRK har fått utsatt høringsfrist til 10. desember.

NRK har flere prinsipielle innvendinger mot å innføre et nødvendighetsvilkår i personopplysningslovens § 3. Dette redegjør vi nærmere for under punkt 2.

Dersom et nødvendighetsvilkår likevel innføres, mener NRK det i lovteksten må gjøres et unntak fra nødvendighetsvilkåret for medier omfattet av selvdømmeordningen PFU, samt for eksterne produsenter og frilansjournalister. Se nærmere om dette under punkt 3.

Øvrige forhold kommenteres i punkt 4 og 5.

2. NRKs prinsipielle innvendinger mot innføringen av et nødvendighetskrav

Etter personopplysningslovens § 3 er det gjort unntak fra de fleste av bestemmelsene i personopplysningsforordningen dersom det dreier seg om behandling av personopplysninger for journalistiske formål (eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer). Denne bestemmelsen er nå

foreslått endret slik at unntaket bare skal gjelde «så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet».

Dagens § 3 lyder som følger:

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

Den nye § 3 er foreslått å lyde slik:

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

- a) samfunnets interesse i behandlingen eller ytringer den leder frem til*
- b) atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen*
- c) negative konsekvenser anvendelse av bestemmelser i personvernforordningen eller loven her kan få for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten*
- d) konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte, og om den registrerte har et særskilt behov for vern.*

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

Bakgrunnen for lovforslaget er sjikaneutfordringer på internett. Slik NRK forstår det ønsker departementet å endre bestemmelsen for å kunne sanksjonere nettstedet som i sjikanehensikt legger ut personopplysninger på internett, herunder personopplysninger om offentlig ansatte innhentet ved bruk av offentleglova.

NRK mener det er prisverdig at departementet setter fokus på sjikane og hets på internett, men er likevel skeptisk til å bruke personopplysningsloven for å komme slike utfordringer til livs. Dette skyldes flere forhold.

For det første er personopplysningsforordningen ikke utformet med tanke på publisering av personopplysninger. Formålet med personopplysningsforordningen

er å fastsette regler for vern av privatpersoners personopplysninger ved alle former for behandling av personopplysninger, herunder innsamling, registrering, lagring, retting, sletting, utlevering, sammenstilling, osv. Regelverket har blant annet bestemmelser om behandlingsgrunnlag, formålsbegrensning, dataminimering, rett til innsyn, korrigering og sletting, informasjonssikkerhet, dataportabilitet, osv.

Publisering av personopplysninger er riktignok også en behandlingsform i personopplysningslovens forstand, men regelverket er ikke utformet med tanke på å regulere publisering av ytringer.

Å endre virkeområdet til personopplysningsforordningen for å ramme slike publiseringsutfordringer, vil få andre – og antagelig utilsiktede - konsekvenser. Som vi vil kommentere nærmere under punkt 3 vil eksempelvis eksterne produsenter og frilansere som leverer materiale til mediene rammes av endringen. Og forbud mot *publisering* av personopplysninger (uten behandlingsgrunnlag) er bare ett av de mange forbud og krav som stilles til de som omfattes av personopplysningsforordningen. Det er som kjent et omfattende sett med krav og forpliktelser som følger av bestemmelsene i personopplysningsforordningen.

Hets og sjikane på internett er del av et større problemkompleks som etter NRKs oppfatning bør vurderes i et bredere perspektiv. Vi har egne straffe- og erstatningsbestemmelser som er utformet nettopp med tanke på publisering av ytringer, herunder straffelovens § 267 om krenkelse av privatlivets fred og skadeerstatningslovens § 3-6 (privatlivets fred) og 3-6a (ærekrenkelser). Og vi har andre straffebestemmelser som er satt til vern av den personlige frihet og fred, eksempelvis straffelovens § 266 om hensynsløs adferd. Departementet har for øvrig også fremmet et forslag til ny straffebestemmelse om befatning med materiale som er særlig egnet til å krenke privatlivets fred. Slik NRK ser det bør den foreslåtte endringen i personopplysningsloven drøftes på denne bakgrunn. Regler som har til hensikt å gi myndighetene hjemmel for å gripe inn mot ytringer bør ikke innføres uten at dette drøftes i et slikt større perspektiv der hensynet til ytringsfriheten er helt sentralt.

Ved spørsmål om sanksjonering av publisering av personopplysninger er det to menneskerettigheter må vurderes og som potensielt kan stå i konflikt med hverandre – retten til privatliv og retten til ytringsfrihet.

Personopplysningsforordningen fokuserer på den ene av disse menneskerettighetene – privatlivs-/personvernet. Selv om den foreslåtte lovendringen ikke i seg selv er i strid med ytringsfriheten, er det fare for at praktiseringen av den kan komme i strid med ytringsfriheten. Særlig gjelder dette når man som her legger opp til så stor grad av skjønnsutøvelse.

Generelt sett er dessuten strafferettsprosessen bedre egnet til å ivareta rettsikkerhetsperspektivet enn forvaltningssporet/tilsynsordninger. Her skal også faren for forhåndssensur nevnes.

Avveiningen mellom menneskerettighetene privatliv og ytringsfrihet er ofte vanskelige, og det store skjønnsrommet som lovbestemmelsen legger opp til, gjør bestemmelsen vanskelig å praktisere både for de som i det daglige må vurdere om de er omfattet av de enkelte bestemmelsene i personopplysningsloven og for tilsynsmyndigheten. Forslaget gir således lite forutberegnelighet, og dette er betenkelig både i forhold til lovskravet og fordi det kan ha en nedkjølende effekt på den offentlige samtalen.

Oppsummeringsvis savner NRK en grundigere vurdering av den foreslåtte endringen, herunder forholdet til ytringsfriheten, behovet for endringen sett opp mot de bestemmelser vi allerede i dag har, hvor egnet personopplysningsregelverket er for å regulere de aktuelle utfordringene og hvilke (utilsiktede) konsekvenser endringene vil medføre utover å ramme sjikanerende publiseringer. Slik NRK ser det er dette særlig viktig når man foreslår slike generelle endringer som får konsekvenser utover det man ønsker å regulere og der to grunnleggende menneskerettigheter må veies mot hverandre.

NRK savner også en nærmere redegjørelse for hvor stort det problemet man ønsker å løse er, samt i hvor stor grad en slik lovendring kan antas å bidra til å løse problemet. Hets, sjikane, trusler, osv. er som kjent en svært vanlig problemstilling på internett til tross for at man langt på vei har straffebestemmelser som rammer slik adferd. For øvrig viser vi til høringsvaret til Norges institusjon for menneskerettigheter som NRK i hovedsak kan slutte seg til.

3. Dersom nødvendighetsvilkåret inntas i § 3, må det i lovteksten gjøres unntak for medier omfattet av PFU, samt for eksterne produsenter og frilansjournalister som leverer redaksjonelt materiale til slike medier

Det fremgår av høringsnotatet at endringsforslaget ikke er ment å medføre noen endring i rettstilstanden for medier som er tilsluttet selvdømmeordningen PFU og følger Vær Varsom-plakaten. Departementet uttaler i høringsnotatet blant annet følgende:

På dette punktet retter endringsforslaget seg i første rekke mot de ulike formene for behandling som omfattes av forordningens begrep om behandling i «journalistisk øyemed», men som skjer i uredigerte medier og i fravær av selvdømmeordninger.

[...]

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

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

Det er med andre ord ikke meningen å gjøre endringer i rettstilstanden for den profesjonelle og seriøse delen av mediebransjen som er underlagt PFU. Dersom nødvendighetsvilkåret skal inntas i bestemmelsen, må det komme tydelig frem i selve lovteksten at slike medier er unntatt nødvendighetsvurderingen. Slik bestemmelsen nå er formulert, er selvdømmeordninger en av flere momenter som skal vurderes. Heller ikke forarbeidene er helt absolutt formulert her, jfr. våre understrekninger.

Uten et slikt klart unntak ville mediene fortløpende måtte foreta kompliserte avveininger knyttet til de enkelte bestemmelsene i forordningen for å avgjøre om

nødvendighetskravet er oppfylt for de enkelte delene av sin redaksjonelle virksomhet. Dette ville blitt svært ressurskrevende. Bare det å forholde seg til regelverket - og måtte vurdere og ta stilling til om de enkelte bestemmelsene får anvendelse - vil i seg selv ha en nedkjølende effekt både i research- og publiseringsfasen. Også *usikkerhet* om mediene er unntatt nødvendighetskravet vil kunne føre til en nedkjølende effekt.

Vi vil her i tillegg minne om departementets uttalelser i Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) punkt 11.6 side 80:

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

Slik NRK ser det må også eksterne produsenter og frilansjournalister som leverer redaksjonelt materiale til mediene unntas nødvendighetsvilkåret. Disse publiserer ikke selv og er derfor ikke underlagt PFU. Det er vanskelig å se hvorfor de som fremskaffer samme type redaksjonelt materiale (som mediene selv) for publisering i mediene, skal stilles i en vesentlig vanskeligere situasjon enn mediene. Uten et slik unntak vil dessuten mediene – som i stor grad er avhengig av og baserer seg på redaksjonelt materiale fra slike tredjeparter – indirekte bli stilt i en vesentlig vanskeligere situasjon enn i dag. Og faren for en nedkjølende effekt gjør seg tilsvarende gjeldende.

Slik vi ser det kan det være hensiktsmessig å knytte unntaket til medier som blir omfattet av den nye medieansvarsloven. Det vises her blant annet til Prop. 31 L (2019–2020), side 99, der det står følgende om lovens virkeområde:

Med «journalistisk produksjon og publisering» menes en prosess der nyheter, aktualiteter og annen informasjon innhentes og bearbeides før det formidles til et publikum. Arbeidet skjer etter journalistfaglige metoder og er basert på presseetiske prinsipper.

Dersom nødvendighetsvilkåret skal tas inn i § 3, foreslås derfor følgende tillegg og endringer – se understrekningene:

For medier som er omfattet av medieansvarsloven gjelder ikke personvernforordningen og loven her ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Det samme gjelder eksterne produsenter, frilansere og andre som leverer redaksjonelt materiale til slike medier.

For andre enn de som omfattes av denne bestemmelsens første ledd gjelder ikke personvernforordningen og loven her ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer dersom det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning reglene kommer til anvendelse ved behandlingen, skal det særlig tas hensyn til

- a) samfunnets interesse i behandlingen eller ytringer den leder frem til*
- b) atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen*
- c) negative konsekvenser anvendelse av bestemmelser i personvernforordningen eller loven her kan få for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten*
- d) konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte, og om den registrerte har et særskilt behov for vern.*

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

Alternativt kan unntaket knyttes direkte til medier som er omfattet av PFU - slik at bestemmelsens første ledd blir lydende som følger:

For medier som er omfattet av medienes selvdømmeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU) gjelder ikke personvernforordningen og loven her ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Det samme gjelder eksterne produsenter, frilansere og andre som leverer redaksjonelt materiale til slike medier.

4. Andre endringer i personopplysningslovens § 3

Departementet foreslår videre å fjerne begrepet «utelukkende» i personopplysningslovens § 3. NRK støtter dette. Selv om begrepet er brukt i fortalen, er NRK enig med departementet i at dette ikke bør stå som et absolutt krav i bestemmelsen.

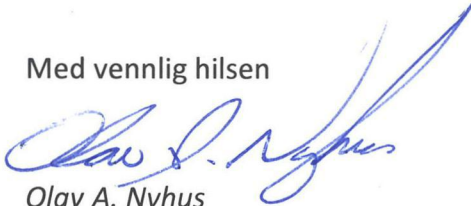
Departementet har også vurdert om enkelte andre av bestemmelsene i forordningen bør tilføyes listen over bestemmelser som uansett skal få anvendelse for journalistisk virksomhet. Dette gjelder bestemmelsen om den registrertes rett til å få rettet og komplettert opplysninger som er registrert/lagret om vedkommende (artikkel 16). Departementet konkluderer med at bestemmelsen ikke bør tilføyes listen. NRK er helt enig i dette, og vil i tillegg til departementets begrunnelse påpeke følgende: Privatpersoners adgang til å få rettet og komplettert opplysninger om seg selv vil kunne komme direkte i strid med kildevernet. En slik rett vil for eksempel kunne føre til at enkeltpersoner drar på «fisketur» for å finne ut om og eventuelt hvilke opplysninger mediene sitter på – opplysninger som mediene kan ha fått fra kilder som er lovet anonymitet. Slik NRK ser det er det derfor svært viktig at artikkel 16 ikke tilføyes listen over bestemmelser som uansett skal få anvendelse.

5. Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova

Departementet drøfter også forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova, og ber om høringsinstansenes syn på om det bør presiseres hvordan

de to lovene forholder seg til hverandre. Departementet viser samtidig – under henvisning til forordningen fortale og artikkel 86 - til at forordningen skal fortolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova, samt at offentleglova kan gå foran bestemmelsene i forordningen hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen. Slik NRK ser det bør det tas inn en presisering om dette i personopplysingsloven – slik at tvil ryddes av veien. Behovet for en slik klargjørende bestemmelse forsterkes av at forordningens system og bestemmelser ikke er helt enkelt å få oversikt over.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

Direktør

NRK Juridisk og stab