NORSK PRESSEFORBUND NORSK REDAKTØRFORENING NORSK JOURNALISTLAG

Justisdepartementet
postmottak@jd.dep.no

10. desember 2019

# Høring om endringer i personopplysningsloven mv (unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova, anvendelse for Svalbard)

## 1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Vi takker for utsatt frist til 10. desember.

Oppsummering av våre synspunkter:

- Vi støtter ikke forslaget om å ta inn et nødvendighetsvilkår i lovteksten (utkastets § 3)
- Hvis man tar inn et «nødvendighetsvilkår», foreslår vi å ta inn et eksplisitt unntak som sikrer at begrensningen ikke dette rammer videre enn det forslaget er ment, se punkt 3 i vår uttalelse.
- Vi støtter at begrepet «utelukkende» fjernes i gjeldende personopplysningslovs § 3.
- Vi er enige med departementet i at det ikke er behov for tilføyelser på listen over bestemmelser som skal gjelde for journalistisk virksomhet, og mener det vil være problematisk opp mot kildevernet om GDPR artikkel 16 får anvendelser for journalistisk virksomhet.
- Vi mener det er behov for en presisering i loven at personopplysningsloven ikke griper inn i retten til innsyn etter andre lover. Gjøres ikke dette, vil det være behov for en presisering av bruken av denne type opplysninger (punkt 3.3.2).
- Vi støtter ikke forslaget om å ta inn et unntak i loven for sammenstillinger eller oversikter over personopplysninger (punkt 3.5.2).

## 2. Forslag om endringer i § 3 – nødvendighetskrav

Vi støtter ikke dette forslaget. Nedenfor følger tre punkter som begrunner vårt syn (2.1-2.3)

### 2.1 Ikke tilstrekkelig dokumentert behov for endring

Formålet med en eventuell endring er å skape mer nyanserte avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet (punkt 2.5), slik at man lettere kan forebygge sjikane eller uthenging av enkeltpersoner på nett (punkt 2.5.2.2).

For to år siden anså det samme departementet det verken som nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn en nødvendighetsvurdering, jf punkt 28.3 i høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet 6 juli 2017 Snr 17/4200[1]:

«Departementet har videre funnet at forordningen – på samme måte som 95-direktivet – ikke gjør det nødvendig å innta en generell henvisning til ytrings- og informasjonsfriheten i lovteksten. Videre er det etter departementets oppfatning verken nødvendig eller hensiktsmessig å innta den proporsjonalitetsvurderingen forordningen gir anvisning på i lovteksten. Det vises til vurderingen av de tilsvarende spørsmålene etter 95-direktivet i Prop. 47 L (2011–2012) side punkt 4.6 side 13 og Ot.prp. nr. 92 (1998–99) punkt 11.6 side 79–81.»

Stortinget vedtok denne endringen i 2018. Skal det gjennomføres endringer så kort tid etter at en lov har trådt i kraft, må det etter vårt syn foreligge sikker dokumentasjon for at den ikke fungerer etter sin hensikt. Vi kan ikke se at det foreligger slik dokumentasjon i høringsnotatet. Tvert imot gjentar departementet i notatet (punkt 2.3.4) argumentasjon fra Datatilsynet fra høringsrunden til gjeldende personopplysningslov. Det vises for eksempel til nettsiden offentlig.info og sjikanering av offentlig ansatte på nett. Dette gjentas i punkt 2.5.1. Dette var argumenter både departementet og Stortinget hadde som grunnlag i arbeidet med gjeldende bestemmelse.

Av nytt rettskildemateriale viser departementet til sak PVN-2018-14, der Personvernnemnda kritiserer dagens lovtekst for å være rigid og ikke i tilstrekkelig grad åpner for å foreta nyanserte avveininger. Vi mener imidlertid dette ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en endring etter så kort tid.

Vi støtter derfor blant andre NIM, som i sin høringsuttalelse (punkt 6) viser til at det er tidlig i personvernforordningens virke, og dette i seg selv tilsier at det kan være grunn til å avvente noe med endringer for å se an utviklingen noe mer. Vi støtter også NIMs påpekning av at begrepet «journalistisk» har et visst spillerom i seg til å imøtegå enkelte av de utfordringene som departementet trekker frem. Vi mener de positive sidene ved begrepet er underkommunisert i høringsnotatet., herunder vurderinger av om det handlingsrommet som ligger i bestemmelsen i dag, blir brukt.

[1] https://www.regjeringen.no/contentassets/c907cd2776264a6486b8dd3ee00a4e3d/horingsnotat--ny-personopplysningslov--gjennomforing-av-personvernforordningen-i-norsk-rett.pdf

### 2.2. Ikke egnet virkemiddel opp mot det man vil oppnå

Det er også grunn til å stille spørsmål om det er et egnet virkemiddel å endre lovteksten i personopplysningsloven, når målet først og fremst er å forebygge/hindre sjikane og uthenging på nett. Vi viser her til straffe- og erstatningsbestemmelser i norsk lov som kan brukes for å angripe ytringer i ettertid, som krenkelser av privatlivets fred (straffelovens § 267 og skadeerstatningslovens § 3-6), ærekrenkelser (skadeerstatningslovens 3-6a) og hensynsløs adferd (straffelovens § 266). Samtlige av disse er ment å gi et forebyggende vern mot denne type handlinger, og de bygger på et viktig fundament i norsk rett om at ytringer angripes etter de er fremmet, ikke før.

Vi er enige i at det er viktig å forsøke å forebygge sjikanering og hets på nett, men mener dette må gjøres med andre og mer egnede virkemidler, som rettslig forfølgning ved overtramp, samt opplysnings- og holdningskampanjer.

Vi vil også vise til at det nå skal nedsettes en ytringsfrihetskommisjon som i løpet av de neste to årene foreta en gjennomgang av ytringsfrihetens stilling i Norge. Dette alene er et argument for at man avventer en lovendring på dette området, til denne kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

### 2.3 Risikoen for innsnevret ytringsfrihet – nedkjølende effekt

Etter vårt syn risikerer man å innsnevre ytringsfriheten, i strid med hva som er hensikten med forslaget, når tilgangen til denne type opplysninger, avgjøres gjennom en nødvendighetsvurdering. I nødvendighetsvurderingen skal lovanvender gjøre en avveining mellom personvern/privatliv og ytringsfrihet. Dette er krevende vurderinger som forutsetter betydelig innsikt i både juss og praksis på dette område. Det er en reell fare for en «chilling effekt» her, både ved at man blir usikker på hva man har krav på, og at man nektes innsyn i opplysninger man burde ha fått. Som flere andre høringsinstanser påpeker, herunder NIM, NRK, TV 2 og MBL, vil økt skjønn også øke risikoen for feilaktige lovanvendelse.  Det vil også kunne ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

## 3. Hvis nødvendighetskrav – forslag om unntak

Hvis man likevel tar inn et nødvendighetskrav i § 3, mener vi det er nødvendig at man tar inn et unntak for de man ikke ønsker å ramme ved lovendringen. Det fremgår tydelig i høringsnotatet (punkt 2.5.2.2. s. 25) at man ikke ønsker å ramme de ulike formene for behandling som omfattes av forordningens begrep om behandling i «journalistisk øyemed», men de som skjer i uredigerte medier og i fravær av selvdømmeordninger. Departementet understreker videre at «forslaget ikke er ment å medføre noen endring av rettstilstanden for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning».

Hvis man ikke ønsker en endring i rettstilstanden på dette punkt, må dette etter vårt syn forankres i lovteksten. Som vi argumenterte for over, vil skjønnsutøvelse øke risikoen for at det gjøres feil. Denne loven skal brukes av mange og vi kan ikke forvente at alle setter seg inn i forarbeidene. En klargjøring inn i loven vil reduserer risikoen for feil og dermed ulovlige inngrep i ytringsfriheten.

I likhet med NRK, TV 2 og MBL mener vi det kan 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), kap 20, merknader til § 2, 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, foreslår vi følgende tillegg og endringer – se understrekningene:

«Personvernforordningen og denne loven gjelder ikke for behandling av personopplysninger for journalistiske formål for virksomheter som er tilsluttet presseetiske regler og underlagt pressens selvdømmeordning eller omfattet av medieansvarsloven. Loven gjelder heller ikke behandling av personopplysninger for journalistisk virksomhet hos 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.*

## 4. Hvis nødvendighetskrav - innspill til momenter

Tar man inn et nødvendighetskrav, mener vi momentene som foreslås, kan by på utfordringer. Vi deler den bekymringen som både TV 2 og MBL har påpekt i sine høringsuttalelser, om at dette kan føre til at samme ytring kan klages inn for og/eller behandles to steder – både i PFU og Datatilsynets system. Det er uheldig at Datatilsynet skal gå inn og vurdere om noe har «samfunnsmessig interesse» eller ei. Vi viser for øvrig til TV 2 og MBLs innspill på dette, som vi støtter.

## 5. Forslag om å fjerne «utelukkende»

Vi støtter dette forslaget og er enig med departementet i at det ikke er et krav etter forordningen at man inntar dette i nasjonal rett. Det er i praksis et vanskelig kriterium å vurdere og håndheve, og vil etter vårt syn neppe bidra til noen stor endring i praksis om man tar dette ut av lovteksten.

## 6. Vurdering av om andre bestemmelser i forordningen bør få anvendelse på journalistisk virksomhet.

Vi er enige med departementet i at forordningens artikkel 16 ikke bør få anvendelse for journalistisk virksomhet, og vil på det sterkeste advare mot en slik endring. Et krav om retting av uriktige personopplysninger vil være umulig å håndheve i praksis ved at hva som er en riktig/uriktig opplysning ikke alltid vil være opplagt. Videre mener vi, i likhet med TV 2 og NRK, at en bestemmelse der personer kan kreve retting av personopplysninger, kan komme i konflikt med kildevernet, for eksempel ved at enkeltpersoner bruker denne retten til å tilegne seg opplysninger som er omfattet av kildevernet – altså der kilder er lovet anonymitet. I likhet med departementet vil vi vise til at pressens selvdømmeordning gir vern mot publisering av feilaktige opplysninger gjennom Vær Varsom-plakaten.

## 7. Spørsmål om man skal ta inn en egen bestemmelse som presiserer forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven

Departementet ber om tilbakemeldinger fra høringsinstansene om det er behov for en bestemmelse som presiserer hvordan de to lovene forholder seg til hverandre.

Vi mener det er nødvendig med en presisering i loven der det tydelig fremgår at personvernforordningen eller personopplysningsloven ikke går ut over retten til innsyn.

Forholdet mellom personopplysningsloven, forordningen og offentlighetsloven er etter det vi kan se, godt redegjort for i høringsnotatet i punkt 3.2.2, men man lander dessverre feil når man på s. 39 konkluderer med at en presisering vil være «å slå fast at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova».

Rent juridisk vil det være en korrekt klargjøring fordi det følger av forordningen og personopplysningsloven at de ikke begrenser annen lovbestemt rett til innsyn, men i praksis mener vi risikoen er stor for at dette vil bli forstått som at personopplysningsloven og personvernforordningen kan utgjøre et rettslig hinder for innsyn. Dette er allerede i dag et problem. De siste to årene har vi stadig oftere blitt kontaktet av journalister som ber om bistand fordi de blir nektet innsyn etter offentlighetsloven med henvisning til enten personopplysningsloven, GDPR eller andre særlover. For ikke lenge siden ble for eksempel en journalist i NRK nektet å få videreformidlet en henvendelse etter offentlighetsloven § 13 (3) med henvisning til personvernet og til en særbestemmelse i forskrift (kjernejournalforskriften § 11) som grunnlag for å ikke innhente et slikt samtykke. Saken endte hos Helse- og omsorgsdepartementet, som fastslo at denne type særbestemmelser ikke griper inn i innsynsretten og skrev avslutningsvis følgende:

«Avslutningsvis vil vi nevne at personverforordningen artikkel 86 fastslår at personvernloven ikke er hinder for innsyn etter offentleglova» (sak 19/4952-2, 3.12.2019).

Vi har også blitt kontaktet av journalister som har blitt bedt om å oppgi hva de skal bruke opplysningene til, med henvisning til personverndirektivet, og journalister som har blitt nektet innsyn på samme grunnlag. Sistnevnte var Drammen kommune, der Kommunal Rapport angivelig ble nektet innsyn i personnummer og navn fra lønnsopplysninger om de ansatte, med henvisning til GDPR. Journalisten som tok kontakt om denne saken, opplyste også at hun stadig oftere opplever at kommuner ikke vil sende henne informasjon begrunnet i GDPR og personvernlovgivning.

Det er derfor utvilsomt behov for en klargjøring i loven, men det må være en klargjøring som styrer praksis i riktig retning. En klargjøring slik departementet foreslår, vil ikke gjøre det. Det krever solid innsikt i forordningen og annet lovforarbeid hvis man skal forstå hva som ligger i en presisering om at disse lovene kommer til anvendelse fullt ut. Det vi trenger er en presisering av hva dette betyr i praksis.

**På denne bakgrunn foreslår vi at man tar inn en presisering i loven om at forordningen og personopplysningsloven ikke begrenser annen lovbestemt rett til innsyn.**

## 8. Spørsmål om unntak fra innsyn for sammenstillinger av personopplysninger

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

Vi stiller spørsmål ved denne lovendringen, og savner empiri for at dette er et praktisk problem i dag. Etter vårt syn bør man unngå å fastsette egne unntak i offentlighetsloven, hvis det allerede finnes unntak som kan dekke et eventuelt problem. Vi kan ikke se at departementet i høringsnotatet har godtgjort at det er et problem at folk søker innsyn i sammenstillinger etter personvernforordningen, eller at personvernet har blitt svekket som følge av at det ikke eksisterer et unntak i dag. Offentlighetsloven har unntak som verner om taushetsbelagt informasjon (§13) som vil dekke sensitive opplysninger.

Dessuten kan det argumenteres for at det er av allmenn interesse å få innblikk i det totale omfang av opplysninger som er lagret om en person. Departementets forslag innebærer et brudd med prinsippet i offentlighetsloven der man gir innsyn om ikke det foreligger gode grunner for unntak, ved å foreslå en regel som – sammen med forarbeidene - legger opp til at denne type innsynskrav som hovedregel skal avslås (punkt 3.5.2). Vi støtter derfor ikke denne endringen i offentlighetsloven.

## 9. Publisering av personopplysninger innhentet gjennom innsyn – betydningen av forslaget til endringer i personopplysningsloven § 3

Departementet viser her til en økende tendens til at dokumenter som er innhentet gjennom innsyn etter offentleglova, publiseres på internett, særlig med bruk av nettløsninger som formidler innsynsbegjæringer og automatisk publiserer dokumentene som mottas.

Videre står det i høringsnotatet at selv om personopplysningene som utleveres, ikke vil være taushetsbelagte, kan den samlede mengden av opplysninger som publiseres, likevel utgjøre et «ikke ubetydelig inngrep i den enkeltes personvern». Det vises her også til muligheten for å sammenstille de ulike personopplysningene med informasjon som er tilgjengelig andre steder på internett.

Etter vårt syn går departementet lang her i å konkludere med at publisering av denne type opplysninger ikke vil kunne unntas fra reglene i personopplysningsloven og forordningen, hvis det innføres et nødvendighetskriterium i loven. Vi viser særlig til følgende sitat fra høringsuttalelsen:

«Dersom slik automatisert publisering anses å være omfattet av «journalistiske formål», legger departementet til grunn at publiseringen i svært begrenset utstrekning vil være unntatt fra reglene i personopplysningsloven og forordningen hvis det innføres et nødvendighetskriterium i

personopplysningsloven § 3».

Som hele dette forslaget tar utgangspunkt i, så skal man, hvis det innføres et nødvendighetskriterium, gjøre en avveining mellom personvern/privatliv og ytringsfrihet. Denne type nettløsninger som departementet beskriver vil ofte være av svært ulik karakter. Skal man gjøre en skjønnsmessig vurdering av disse løsningene, må det også overfor dem gjøres en konkret og reell vurdering av løsningen. For eksempel må det tillegges vekt i retning ytringsfrihet, om løsningen anonymiserer personnavn, som vi vet noen av de løsningene som finnes der ute i dag, gjør (for norske-postlister.no og innsyn.no). Da vil argumentet med at dette svekker personvernet, ikke kunne tillegges vekt. Samtidig er dette løsninger som kan ha stor samfunnsmessig betydning. Vi vil her vise særlig til løsningen Innsyn.no som ble etablert fordi mange offentlige institusjoner hadde for dårlige postjournaler (lite søkbare, ikke elektronisk tilgjengelig mv.). Gjennom å etablere en egen løsning basert på innsynskrav, kunne samfunnet få tilgang til søkbare postlister på nett, og gjennom dette tilgang til viktig informasjon om offentlige virksomheter. Det er svakt at høringsnotatet ikke tar med denne positive effekten disse løsningene kan ha, men kun trekker fram mulige negative effekter for personvernet.

Med vennlig hilsen

| Norsk Journalistlag | Norsk Redaktørforening | Norsk Presseforbund |
|---|---|---|
| Ina Lindahl Nyrud | | Kristine Foss |
| *advokat* | *generalsekretær* | *jurist* |