



STORTINGET

Innst. 610 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 158 L (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i personopplysningsloven og offentleglova.

Det foreslås endringer i unntaksregelen for ytrings- og informasjonsfrihet i personopplysningsloven § 3 for å legge til rette for mer nyanserte vurderinger av forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet. Endringen skal også gjøre bestemmelsen enkle- re å håndheve og praktisere for Datatilsynet.

Etter den någjeldende unntaksregelen i personopp- lysningsloven § 3 er behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske formål eller med hen- blikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytrin- ger uten videre unntatt fra de fleste av reglene i loven. Denne lovfestede avveiningen mellom retten til privat- liv og ytrings- og informasjonsfriheten fungerer i mange tilfeller godt, for eksempel når det gjelder den etablerte pressen. Unntaksbestemmelsen omfatter imidlertid mange ulikeartede tilfeller, særlig fordi begrepet «jour- nalistiske formål» etter EU-domstolens praksis skal tol- kes svært vidt. For å sikre at bestemmelsen i enkelttilfel- ler ikke gjør unntak fra personopplysningsloven i ufor- holdsmessig stor grad, foreslås det å innta et vilkår om at behandlingen er unntatt fra reglene så langt det er nød-

vendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informa- sjonsfrihet.

Behovet for å sikre at bestemmelsen ikke gjør unn- tak fra personopplysningsloven i uforholdsmessig stor grad, knytter seg i første rekke til de ulike formene for behandling som omfattes av personvernforordningens begrep om «journalistisk» formål, men som skjer i ure- digerte medier. Forslaget er ikke ment å medføre at flere bestemmelser enn i dag skal komme til anvendelse for kunstneriske eller litterære ytringer. Når det gjelder aka- demiske ytringer, tar endringen sikte på å åpne for at begrepet «akademiske ytringer» i praksis kan tolkes til- strekkelig vidt, og at det kan foretas bredere og mer ny- anserte vurderinger av den akademiske ytrings- og in- formasjonsfriheten.

For å gjøre det klart at forslaget ikke vil medføre endringer for redaktørstyrte medier, foreslås det å innta en særskilt unntaksregel som viderefører gjeldende rett for medier som er omfattet av medieansvarsloven.

Forslaget skal også åpne for å legge større vekt på ytrings- og informasjonsfriheten i tilfeller som ikke er unntatt fra personopplysningsloven i dag, blant annet fordi det foreslås å åpne for unntak fra loven av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten selv om personopp- lysninger ikke utelukkende behandles med sikte på ytringer.

Det foreslås videre en endring i offentleglova hvor det gjøres unntak fra innsyn for sammenstillinger og oversikter som er utarbeidet i forbindelse med innsyn i egne personopplysninger etter personvernforordnin- gen. Organer som skal imøtekomme innsynskrav etter personvernforordningen, må ofte utarbeide nye sam- menstillinger som inneholder alle personopplysninge- ne organet har om den enkelte. Dersom andre skal gis innsyn i slike dokumenter etter offentleglova, vil det

kunne svekke den registrertes tillit til det offentlige og gjøre det mindre aktuelt å bruke innsynsretten etter personvernforordningen.

Det blir også foreslått å ta inn en ny bestemmelse i offentleglova § 5 om innsyn i saker for EOS-utvalget. I forbindelse med stortingsbehandlingen av et forslag til endringer i EOS-kontrolloven fattet Stortinget 13. juni 2017 et vedtak der regjeringen ble bedt om å komme med et forslag til endring av offentleglova § 5 tilsvarende § 16 fjerde ledd i det daværende forslaget til endret EOS-kontrollov. Denne bestemmelsen, som samme dag ble tatt inn i EOS-kontrolloven, sier at for saksdokumenter som er utarbeidet av eller til EOS-utvalget i saker som utvalget vurderer å legge frem for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, skal innsyn først gis når saken er mottatt i Stortinget. EOS-utvalget skal varsle det aktuelle forvaltningsorganet om at det handler om en slik sak. Blir en slik sak ferdigbehandlet uten å bli oversendt til Stortinget, inntrer offentlighet når utvalget har varslet det aktuelle forvaltningsorganet om at saken er ferdigbehandlet. Dette anmodningsvedtaket følges opp i denne proposisjonen, og det blir derfor foreslått å ta inn en tilsvarende bestemmelse i offentleglova § 5.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Bøhler og Jenny Klinge, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Prop. 158 L (2020–2021) Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.).

Komiteen viser til at departementet i denne proposisjonen foreslår endringer i unntaksregelen for ytrings- og informasjonsfrihet i personopplysningsloven § 3. Komiteen viser til at personopplysningsloven § 3 i dag gjør unntak fra deler av loven og personvernforordningen for behandlingsaktiviteter som gjennomføres utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Bestemmelsen er en gjennomføring av kravet i personvernforordningen art. 85 nr. 2, som pålegger medlemsstatene gjennom lov å gjøre unntak fra forordningens prinsipper dersom det er nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Komiteen merker seg at unntaksbestemmelsen omfatter mange ulikeartede tilfeller, særlig fordi begrepet «journalistiske formål» etter EU-domstolens praksis skal tolkes svært vidt.

Komiteen forstår det slik at lovforslaget skal bidra til en tydeligere lovregulering knyttet til krenking av personer og sjikane på internett. Departementet foreslår 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.

Komiteen viser til at i den foreslåtte nye § 3 skal det fortsatt gis unntak for personvernforordningen og loven ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Komiteen merker seg at departementet foreslår å innta et vilkår om at behandlingen er unntatt fra reglene så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet, for å sikre at bestemmelsen i enkelttilfeller ikke gjør unntak fra personopplysningsloven i uforholdsmessig stor grad.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at det legges inn kriterier for vurderingen av i hvilken utstrekning unntaksreglene kommer til anvendelse. Det skal tas særlig hensyn til:

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

For å gjøre det klart at forslaget ikke vil medføre endringer for redaktørstyrte medier, viser komiteen til at det foreslås å innta en særskilt unntaksregel som viderefører gjeldende rett for medier som er omfattet av medieansvarsloven.

Komiteen viser til at forslaget berører en kompleks problemstilling, der hensyn trekker i ulike retninger og der to menneskerettigheter, ytringsfriheten og privatlivsvernet, krysser hverandre. Komiteen viser til at intensjonen med forslaget synes primært å være å gjøre unntaksregelen mer nyansert og enklere å praktisere og håndheve for Datatilsynet, og da særlig i tilknytning til behandling som finner sted i den «uregulerte» delen av journalistikken – der det i begrenset grad finnes pressetiske normer og redaksjonell kontroll med innhold og ytringer. Komiteen viser til at de instansene som uttalte seg kritisk til å innta et nødvendighetsvilkår i høringsrunden, blant annet frykter en nedkjølningseffekt og at kildevernet kan bli skadelidende.

Komiteen viser videre til at det i proposisjonen foreslås et nytt unntak fra innsyn i offentleglova § 26 sjette ledd. Komiteen viser til at etter artikkel 15 nr. 1 i personvernforordningen så har den registrerte rett til å få vite om det behandles personopplysninger om vedkommende, og om dette er tilfellet, rett til innsyn i opplysningene. Dersom slikt innsyn skal være til reell nytte for den registrerte, og det dreier seg om mange opplysninger, vil innsynet trolig måtte gis i form av en sammenstilling av eller oversikt over opplysningene. En slik sammenstilling eller oversikt vil i utgangspunktet være omfattet av innsynsretten etter offentleglova. Komiteen merker seg at departementet mener formålene bak innsynsretten i liten grad gjør seg gjeldende for slike dokumenter, og at dersom det skal gis innsyn i slike sammenstillinger eller oversikter, vil det kunne motvirke den ivaretagelsen av personvernet som ligger bak artikkel 15. Komiteen merker seg at departementet derfor vil fastsette en adgang til unntak fra innsyn for slike dokumenter.

Komiteen viser til at det også foreslås en ny bestemmelse i offentleglova § 5 om utsatt innsyn i saker for EOS-utvalget. Komiteen viser til at bestemmelsen vil omfatte alle slags dokumenter som er utarbeidet av eller til EOS-utvalget i saker som utvalget vurderer å legge frem for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, uavhengig av hva slags sak dokumentet gjelder, eller hvilket organ som har dokumentet. Etter forslaget er det likevel et krav at utvalget skal varsle det aktuelle organet om at dokumentet eller dokumentene gjelder en slik sak. Kommer det ingen slik melding, gjelder det heller ikke utsatt innsyn. Komiteen merker seg at det på lik linje med det som gjelder i riksrevisjonsaker, her er snakk om en obligatorisk utsettelse av tidspunktet for når innsynsretten begynner å gjelde for de aktuelle dokumentene. Dette vil etter forslaget skje når saken er mottatt i Stortinget. Bestemmelsen gir derimot ikke hjemmel for å nekte innsyn etter at dokumentene blir omfattet av innsynsretten. Oversendes ikke saken til Stortinget, gjelder innsynsretten når EOS-utvalget har varslet det aktuelle organet om at saken er ferdigbehandlet.

Komiteen viser til at bakgrunnen for unntaksbehovet er at EOS-kontrollloven ikke gir hjemmel for unntak fra innsyn for forvaltningsorganer og andre som er omfattet av offentleglova. Uten en regulering i offentleglova av dette innsynsspørsmålet kan man få en situasjon der EOS-kontrollloven sier at det ennå ikke skal gis innsyn i de aktuelle dokumentene, mens det ikke er noen hjemmel for å nekte innsyn etter offentleglova. Komiteen viser til at ingen høringsinstanser gikk nærmere inn på eller stilte seg negative til forslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialis-

tisk Venstreparti, viser til at personopplysningsloven § 3 har som formål å veie to rettigheter mot hverandre – retten til ytrings- og informasjonsfrihet og retten til personvern. Begge er forankret i Grunnloven, jf. §§ 100 og 102, i Den europeiske menneskerettskonvensjon, jf. artikkel 8 og 10 og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, jf. artikkel 17 og 19, som gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2. I någjeldende § 3 i personopplysningsloven er avveiningen mellom disse rettighetene foretatt i lovteksten, i den forstand at det er uttrykkelig og uttømmende angitt hvilke bestemmelser i loven og forordningen som skal gjelde dersom behandlingen utelukkende skjer for et av formålene angitt i § 3. Bestemmelsen legger dermed ikke opp til at det skal foretas nærmere vurderinger av i hvilken utstrekning det i det enkelte tilfelle er nødvendig med unntak fra loven og forordningen av hensyn til retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

Flertallet viser til at reguleringen i personopplysningsloven § 3 i mange tilfeller fungerer godt. Særlig for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning, har dette vært en god regel som har vært enkel å forholde seg til. Flertallet viser imidlertid også til at departementet i sitt høringsnotat har påpekt flere utfordringer knyttet til dagens regulering som tilsier at det kan være behov for å endre någjeldende § 3 i personopplysningsloven.

Flertallet registrerer at bestemmelsen har vist seg å være vanskelig å praktisere for Datatilsynet. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig for tilsynet å fastslå hva som er formålet med en ytring, og å vurdere ytringens art. Datatilsynet har blant annet trukket frem at dette gjør det vanskelig å gripe inn når offentlige ansatte eller andre henges ut på internett. Flertallet viser til at departementet videre har pekt på at någjeldende § 3 ikke åpner for å sondre mellom tilfeller som ligger i kjernen av unntaksregelen, og tilfeller som ligger i randsonen, til tross for at det ikke er gitt at balansen mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet skal være lik på tvers av ulikeartede tilfeller.

Flertallet vil påpeke at departementet viste til at Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 stiller krav om forholdsmessighet ved inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer blant annet at det skal mer til for å rettferdiggjøre et inngrep i kjernen enn i randsonen av retten. Det ble videre vist til at behovet for å åpne for mer nyanserte vurderinger i et nytt mediebilde også er blitt trukket frem i tidligere utredninger og lovarbeider. I forbindelse med endringen av unntaksregelen i personopplysningsloven § 7 i 2012, da begrepet «opinionsdannende» ble tatt ut av bestemmelsen, ble det vist til Medieansvarsutvalgets synspunkt om at ved å fjerne dette begrepet fra ordlyden skulle Datatilsynet i større grad kunne føre kontroll med medier som ikke er tilsluttet mediebransjens selvdømmeordning, og som er uten en sen-

tral redaktørfunksjon. Dette ville etter utvalgets syn åpne for at Datatilsynet kunne foreta mer nyanserte og inngående avveininger mellom ytringsfrihet og personvern, jf. Prop. 47 L (2011–2012) punkt 4.6 side 12–13, med henvisning til NOU 2011:12 kapittel 5 side 39–55.

Flertallet registrerer at departementet fremhevet i høringsnotatet at forutsetningen om at lovendringen ville åpne for mer nyanserte og inngående avveininger, neppe kan sies å ha slått til. Det ble vist til at det etter den någjeldende unntaksregelen er avgjørende om behandlingen kan karakteriseres som «journalistisk» mv. eller ikke. Slik begrepet «journalistisk» er tolket i EU-domstolens praksis, omfatter det både medier med og uten en sentral redaktørfunksjon, og det er uten betydning om mediet er tilsluttet en selvdømmeordning. Bestemmelsen åpner derfor ikke for nyanseringer med utgangspunkt i slike forhold. På denne bakgrunn har det blitt lagt til grunn av departementet at det er behov for å gjøre endringer i personopplysningsloven for å sikre mer nyanserte avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet.

Flertallet støtter departementets vurderinger, og viser for øvrig til proposisjonens innhold.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)

I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

For saksdokument som er utarbeidet av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsynsretten først når saka er motteken i Stortinget. EOS-utvalet skal varsle vedkomande organ om at det handlar om ei slik sak. Blir ei slik sak ferdigbehandla utan at ho

blir oversend Stortinget, gjeld innsynsretten når utvalet har varsla organet om at saka er ferdigbehandla.

Nåværende § 5 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 26 nytt sjette ledd skal lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for samanstillingar av og oversikter over personopplysningar som blir utarbeidde som ei direkte følge av innsynskrav etter personvernforordninga artikkel 15.

II

I lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger skal § 3 lyde:

§ 3 Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten

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 personvernforordningen og loven her gjelder ved behandlingen, skal det særleg tas hensyn til

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

Uavhengig av hva som følger av første ledd, kan det ikke gjøres unntak fra personvernforordningen artikkel 24, 26, 28, 29, 32, 33 nr. 2 og 40 til 43, jf. kapittel I, VI, VIII, X og XI og kapittel 1, 2, 6 og 7 i loven her.

Når medier som er omfattet av medieansvarsloven, behandler personopplysninger utelukkende for formålene som nevnt i første ledd, gjelder kun bestemmelsene som nevnt i annet ledd.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Endringene i offentleglova § 5 i del I i loven trer likevel i kraft straks. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 27. mai 2021

Lene Vågslid

leder

Petter Eide

ordfører