



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 158 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven
og offentleglova
(ytrings- og informasjonsfrihet mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3.8.2	Særlig om redaktørstyrte medier	29
2	Bakgrunnen for lovforslagene	7	3.8.3	«Utelukkende»-vilkåret	31
2.1	Innledning	7	3.8.4	Særlig om akademiske ytringer	31
2.2	Høringer	7	3.8.5	Bestemmelser som alltid skal gjelde	32
3	Personopplysningslovens unntak for ytrings- og informasjonsfrihet	10	4	Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova	33
3.1	Gjeldende rett	10	4.1	Presisering av forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova	33
3.2	Personvernforordningen artikkel 85	11	4.1.1	Gjeldende rett	33
3.3	Grunnloven og EMK	12	4.1.2	Forslaget i høringsnotatet	34
3.3.1	Retten til ytrings- og informasjonsfrihet og privatliv etter Grunnloven	12	4.1.3	Høringsinstansenes syn	35
3.3.2	Retten til ytrings- og informasjonsfrihet og privatliv etter EMK	13	4.1.4	Departementets vurdering	35
3.4	Tidligere utredninger og endringer	15	4.2	Unntak fra innsyn for sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen	36
3.4.1	Personopplysningsloven 2000	15	4.2.1	Gjeldende rett	36
3.4.2	Etterfølgende utredninger	16	4.2.2	Forslaget i høringsnotatet	37
3.4.3	Lovendring i 2012	17	4.2.3	Høringsinstansenes syn	38
3.4.4	Personopplysningsloven 2018	18	4.2.4	Departementets vurdering	39
3.5	Nordisk rett	20	5	Utsatt innsyn etter offentleglova i saker for EOS-utvalget	41
3.5.1	Innledning	20	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	42
3.5.2	Sverige	20	7	Merknader til bestemmelsene	43
3.5.3	Danmark	20	Forslag til lov om endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)	48	
3.5.4	Finland	21			
3.6	Forslaget i høringsnotatet	22			
3.6.1	Bakgrunn	22			
3.6.2	Forslag om å innta et nødvendighetsvilkår i § 3	23			
3.6.3	«Utelukkende»-vilkåret	24			
3.6.4	Bestemmelser som alltid bør komme til anvendelse	25			
3.7	Høringsinstansenes syn	25			
3.8	Departementets vurdering	28			
3.8.1	Forslaget om å innta et nødvendighetsvilkår	28			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 158 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne 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 nyanterte vurderinger av forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet. Endringen skal også gjøre bestemmelsen enklere å håndheve og praktisere for Datatilsynet.

Etter den någjeldende unntaksregelen i personopplysningsloven § 3 er behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer uten videre unntatt fra de fleste av reglene i loven. Denne lovfestede avveiningen mellom retten til privatliv 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 begre-

pet «journalistiske formål» etter EU-domstolens praksis skal tolkes svært vidt. For å sikre at bestemmelsen i enkelttilfeller ikke gjør unntak fra personopplysningsloven i uforholdsmessig stor grad, foreslås det å innta et vilkår om at behandlingen er unntatt fra reglene så langt det er *nødvendig* for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

Behovet for å sikre at bestemmelsen ikke gjør unntak 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 uredigerte 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 akademiske ytringer, tar endringen sikte på å åpne for at begrepet «akademiske ytringer» i praksis kan tolkes tilstrekkelig vidt, og at det kan foretas bredere og mer nyan-

serte vurderinger av den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten.

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 personopplysninger 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 personvernforordningen. Organer som skal imøtekomme innsynskrav etter personvernforordningen, må ofte utarbeide nye sammenstillinger som inneholder alle personopplysningene organet har om den enkelte. Dersom andre skal gis innsyn i slike dokumenter etter offentleglova, vil det kunne svekke den registrertes tillit til det offent-

lige 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-kontrollloven 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-kontrolllov. Denne bestemmelsen, som samme dag ble tatt inn i EOS-kontrollloven, 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, inntreffer 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.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Innledning

Ny personopplysningslov

Personopplysningsloven § 1 inkorporerer EUs personvernforordning i norsk rett. I forbindelse med arbeidet med gjennomføring av forordningen trakk departementet i Prop. 56 LS (2017–2018) under punkt 2.3.1 og punkt 14.5 frem en rekke særskilte problemstillinger som var aktuelle for nærmere utredning, blant annet spørsmålet om hvordan ytrings- og informasjonsfriheten bør være regulert i personopplysningsloven. I høringen av forslaget til ny personopplysningslov var det kommet opp flere spørsmål knyttet til det foreslåtte unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet. Særlig var det problematisert hvorvidt bestemmelsen i tilstrekkelig grad åpnet for nyanserte avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet.

Oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget – utsatt innsyn i saker for EOS-utvalget

I Stortingets vedtak 13. juni 2017 (vedtak nr. 879) heter det:

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig komme med forslag til en endring i offentleglova § 5 tilsvarende § 16 fjerde ledd i forslag til EOS-kontrollloven.»

Samme dag fattet Stortinget lovvedtak 130 (2016–2017) om endringer i EOS-kontrollloven. Det ble da blant annet tatt inn et nytt § 16 fjerde ledd, hvor det heter:

«For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til EOS-utvalget i saker som det vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal innsyn først gis når saken er mottatt i Stortinget. EOS-utvalget varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den oversendes Stortinget, inntreffer offentlighet når utvalget har varslet

vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.»

Bestemmelsen er utformet etter modell av riksrevisjonsloven § 18 andre ledd og offentleglova § 5 andre ledd første punktum.

Endringsloven ble sanksjonert av Kongen i statsråd den 21. juni 2017 som lov nr. 95. Ut fra anmodningsvedtaket i Stortinget må det tas inn en tilsvarende regulering i offentleglova § 5.

2.2 Høringer

Høringsnotat med forslag til ny § 3 i personopplysningsloven og nytt § 26 sjette ledd i offentleglova ble sendt på høring 10. september 2019. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arkivverket

Barneombudet

Datatilsynet

De nasjonale forskningsetiske komiteene

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning

Domstoladministrasjonen

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Kulturrådet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Medietilsynet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Nasjonalbiblioteket

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Norges Forskningsråd

Norsk filminstitutt

Personvernemnda

Politidirektoratet

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Statistisk sentralbyrå	Klima- og miljødepartementet
Sysselmannen på Svalbard	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Teknologirådet	Landbruks- og matdepartementet
Utdanningsdirektoratet	
	Arkivverket
Statlige høyskoler	Datatilsynet
Universitetene	De nasjonale forskningsetiske komiteene
	Domstoladministrasjonen
Norges institusjon for menneskerettigheter	Forbrukerrådet
Sivilombudsmannen	Forbrukertilsynet
	Fylkesmannen i Vestland
Advokatforeningen	Kripos
Akademikerne	Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
Amnesty International Norge	NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet
Den Norske Dataforening	i utdanningen
Den norske Forfatterforening	Oslo Politidistrikt
Den norske Forleggerforening	Politidirektoratet
Den norske Helsingforskomité	Skattedirektoratet
Den norske historiske forening	Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester
Fagpressen	i høyere utdanning og forskning
Forskerforbundet	
Forskningsinstituttens fellesarena	Norges institusjon for menneskerettigheter
Forskningsstiftelsen Fafo	
Fritt Ord	Advokatforeningen
ICJ-Norge	Akademikerne
IKT-Norge	Aller Media AS og Dagbladet AS
Institutt for samfunnsforskning	Amedia AS
Juristforbundet	Arbeidsgiverforeningen Spekter
KS	Den norske Forleggerforening
Landslaget for lokalaviser	Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge	Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-	Mediebedriftenes Landsforening
organisasjoner	NOKUT
Mediebedriftenes Landsforening	Norsk Arkivråd
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon	Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og
Norsk Arkivråd	Norsk Presseforbund
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening	Norsk PEN
Norsk Journalistlag	Norsk senter for forskningsdata
Norsk medieforskerlag	Norsk senter for informasjonssikring
Norsk PEN	NRK
Norsk Presseforbund	Schibsted ASA
Norsk Redaktørforening	Sporveien AS
Norsk senter for forskningsdata	Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Norsk senter for informasjonssikring	TV 2 AS
Norsk Tidsskriftforening	
Norske Billedkunstnere	Disse høringsinstansene uttalte at de ikke hadde
Næringslivets Hovedorganisasjon	merknader:
Pressefotografenes Klubb	
Rettspolitisk forening	Finansdepartementet
Unio	Helse- og omsorgsdepartementet
Universitets- og høyskolerådet	Samferdselsdepartementet
	Utenriksdepartementet
Følgende høringsinstanser avga realitetsuttalelser:	
Forsvarsdepartementet	Helsedirektoratet
	Regjeringsadvokaten

Riksantikvaren
Statistisk sentralbyrå

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet i høringsnotat 4. juli 2018 forslag til endringer i offentleglova og sivilombudsmannsloven. Et av forslagene her var å ta inn et nytt § 5 tredje ledd i offentleglova om utsatt innsyn for dokument som

inngår i saker for EOS-utvalget. Bestemmelsen tilsvarte EOS-kontrolloven § 16 fjerde ledd, i samsvar med vedtaket i Stortinget 13. juni 2017 (vedtak nr. 879), jf. punkt 2.1 ovenfor.

Ingen høringsinstanser har gått nærmere inn på eller stilt seg negative til forslaget om et nytt tredje ledd i offentleglova § 5 om utsatt innsyn for dokumenter som inngår i saker for EOS-utvalget.

3 Personopplysningslovens unntak for ytrings- og informasjonsfrihet

3.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett. Personopplysningsloven § 3 begrenser lovens og forordningens rekkevidde for behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Personopplysningsloven § 3 lyder:

«§ 3 Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten

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.»

Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av § 7 i den tidligere personopplysningsloven av 2000, med den forskjell at akademiske ytringer er særskilt nevnt, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.5 side 104.

Formålet med behandlingen er avgjørende for om unntaket kommer til anvendelse. Dersom behandlingen skjer utelukkende for et eller flere av de nevnte formålene, er behandlingen uten videre unntatt fra størsteparten av reglene i loven og forordningen. Dette gjelder blant annet reglene om formålsbegrensning, dataminimering, behandlingsgrunnlag, den registrertes rettigheter og overføring av opplysninger til tredjestater og internasjonale organisasjoner.

De materielle pliktbestemmelsene i forordningen som bestemmelsen ikke gjør unntak fra, er artikkel 24 (den behandlingsansvarliges ansvar), artikkel 26 (felles behandlingsansvarlige), artikkel 28 (databehandler), artikkel 29 (behandling som utføres for den behandlingsansvarlige eller databehandleren) og artikkel 32 (sikkerhet ved behandlingen). I tillegg gjelder forordningens

bestemmelser om atferdsnormer og sertifisering. Slike ordninger er frivillige, men vil kunne lette oppfyllelsen av de forpliktelsene som er gjort gjeldende. Videre er forordningens og lovens regler om tilsynsmyndigheten og sanksjoner mv. gitt anvendelse, jf. forordningen kapittel VI og VIII og loven kapittel 6 og 7, men bare i den utstrekning de materielle bestemmelsene gjelder.

Personopplysningsloven § 3 gjennomfører forordningen artikkel 85 nr. 2, som omtales nærmere i punkt 3.2 under. Begrepene «journalistiske formål» og «akademiske, kunstneriske og litterære ytringer» må derfor tolkes i tråd med de tilsvarende begrepene i forordningen, som må tolkes autonomt.

Det følger av personvernforordningens fortale at begrepet «journalistisk» skal tolkes vidt, jf. fortalepunkt 153. Rekkevidden av det tilsvarende begrepet i EUs personverndirektiv (95/46/EF – «95-direktivet») artikkel 9 er nærmere presisert av EU-domstolen i sakene *Tietosuoja-valtuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy*, C-73/07 og *Sergejs Buivids mot Datu valsts inspekcija*, C345/17. I *Sergejs Buivids* uttaler EU-domstolen, med henvisning til *Satamedia*, at begrepet «journalistisk» skal tolkes vidt, og at unntaket ikke bare omfatter medieselskaper, men enhver person som utøver journalistisk virksomhet, jf. avsnitt 51–52. Videre legges det til grunn at begrepet omfatter «aktivitet, der har til formål at udbrede opplysninger, synspunkter eller idéer til offentligheten, uanset hvilket middel der anvendes til videregivelsen», jf. avsnitt 53. Det må legges til grunn at EU-domstolens praksis knyttet til journalistikk-begrepet i 95-direktivet har betydning også for tolkningen av forordningen artikkel 85 nr. 2, ettersom forordningen på dette punktet er en videreføring av direktivet.

Også i Personvernemndas praksis er det lagt til grunn en vid tolkning av begrepet «journalistisk», jf. blant annet nemndas vedtak 24. mai 2019, som gjaldt behandling av personopplysninger om ansatte i en fylkeskommune på et nettsted og i en e-bok (PVN-2018-18). Nemnda la i denne avgjørelsen blant annet til grunn at det ikke kreves at

påstander som fremsettes, må være begrunnede eller saklige, og heller ikke at teksten skal være objektiv eller ha god kvalitet.

Hva som omfattes av «akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer», er så langt ikke blitt behandlet av EU-domstolen. Vilåret «litterære ytringer» ble behandlet av Personvernemnda i vedtak PVN-2018-18, nevnt over. Nemnda la blant annet til grunn at det ved vurderingen av hva som utgjør en litterær ytring, ikke er avgjørende hva som er formålet med litteraturen.

Når det gjelder vilåret om «akademiske ytringer», vil dette etter gjeldende rett måtte avgrenses mot forskning. Forordningens utgangspunkt er at reglene gjelder for behandling av personopplysninger i forbindelse med forskning, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 104 med videre henvisninger.

Vilåret i personopplysningsloven § 3 om at behandlingen «utelukkende» må skje for de angitte formålene, innebærer at unntaket ikke kommer til anvendelse dersom behandlingen delvis har andre formål, for eksempel reklame for varer og tjenester, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.1 side 100 og punkt 38.1 side 211.

Uavhengig av om unntaket kommer til anvendelse, må personopplysningsloven alltid tolkes og anvendes i lys av ytrings- og informasjonsfriheten, jf. Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Forordningen må tolkes i lys av de grunnleggende rettighetene, og EMK og praksis fra EMD er da sentralt, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i *Ásgeirsson* E-2/03 12.12.2003 avsnitt 23. Noen bestemmelser i forordningen legger også opp til dette. Dette gjelder eksempelvis ved vurderingen av behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f, som åpner for behandling på grunnlag av en konkret interesseavveining. Et annet eksempel er interesseavveiningen som må foretas når den registrerte protesterer mot behandlingen etter forordningen artikkel 21 nr. 1. Videre oppstiller forordningen unntak fra retten til sletting når behandlingen er nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet, jf. artikkel 17 nr. 3 bokstav a.

At loven og forordningen må tolkes i lys av ytrings- og informasjonsfriheten, gjelder også når behandlingen er omfattet av unntaksregelen i § 3. Dette gjelder særlig Datatilsynets tilsynsmyndighet, jf. også Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 38.1 side 211:

«Det understrekes at Datatilsynets tilsynskompetanse, herunder adgangen til å få tilgang til opplysninger og lokaler mv., må utøves i tråd

med de alminnelige skrankene for inngrep [i] ytrings- og informasjonsfriheten, jf. Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.»

Dette innebærer blant annet at Datatilsynet ikke kan føre tilsyn på en måte som vil stride mot kildevernet etter EMK artikkel 10.

3.2 Personvernforordningen artikkel 85

Personopplysningsloven § 3 må sees i sammenheng med personvernforordningen artikkel 85. Artikkel 85 nr. 2 forplikter landene til å frita eller unnta behandling av personopplysninger som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, fra bestemmelsene i en rekke kapitler i forordningen i den utstrekning det er nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

Bestemmelsen lyder slik i norsk oversettelse:

«2. Ved behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, skal medlemsstatene fastsette fritak eller unntak fra kapittel II (prinsipper), kapittel III (den registrertes rettigheter), kapittel IV (behandlingsansvarlig og databehandler), kapittel V (overføring av personopplysninger til tredjester eller internasjonale organisasjoner), kapittel VI (uavhengige tilsynsmyndigheter), kapittel VII (samarbeid og ensartet anvendelse) og kapittel IX (særlige behandlingssituasjoner) dersom det er nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet.»

Forordningen artikkel 85 nr. 2 overlater ikke til nasjonal rett å fastlegge hva som i denne sammenhengen skal regnes som «journalistisk øyemed» eller «akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer». Dette beror på en tolkning av forordningen, som må tolkes autonomt. Det artikkel 85 nr. 2 overlater til nasjonal rett, er å fastsette i hvilken grad det skal gjøres unntak fra de angitte kapitlene i forordningen for behandling av personopplysninger for slike formål, innenfor rammene av ytrings- og informasjonsfriheten.

Når det gjelder den nærmere utformingen av unntakene fra personvernforordningen, har statene et betydelig handlingsrom. EU-domstolen

har imidlertid presisert at unntakene av hensyn til beskyttelse av retten til respekt for privatliv må holdes innenfor det strengt nødvendige, se *Tietosuojavaltuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy, C-73/07*, avsnitt 56 og *Sergejs Buivids mot Datu valsts inspekcija, C-345/17*, avsnitt 64. Av den sistnevnte avgjørelsen fremgår det at det er relevant å se hen til praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) ved tolkningen og anvendelsen av nødvendighetskriteriet, se avsnitt 66. EU-domstolen pekte i sin avgjørelse på at EMD, for å balansere retten til respekt for privatliv og retten til ytringsfrihet, har utviklet en rekke relevante momenter som skal tas i betraktning, slik som nyhetsstoffets bidrag til en debatt av allmenn interesse, hvor kjent den berørte personen er, emnet som omhandles, den berørte personens tidligere atferd, innholdet, formen og konsekvensene av offentliggjøringen, på hvilken måte og under hvilke omstendigheter opplysningene er innhentet og opplysningenes sannferdighet. EU-domstolen ga samtidig uttrykk for at det skal tas hensyn til den behandlingsansvarliges mulighet til å treffe tiltak for å mildne graden av inngrep i retten til privatliv.

En forskjell mellom personopplysningsloven § 3 og ordlyden i forordningen artikkel 85 nr. 2 er at personopplysningsloven § 3 er begrenset til behandling som «utelukkende» skjer for de angitte formålene, mens artikkel 85 nr. 2 ikke er begrenset slik. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 101 uttales følgende om tolkningen av forordningen på dette punktet:

«[Det fremgår ikke] av ordlyden i forordningen artikkel 85 at det bare er behandling av personopplysninger som utelukkende forfølger et av de nevnte formålene som skal omfattes av unntaksregelen, slik det gjør i 95-direktivet artikkel 9 og personopplysningsloven § 7. Det følger imidlertid av fortalepunkt 153 at det skal fastsettes unntak for behandling som «utelukkende finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer» (uthevet her). Det er derfor neppe grunn til å anta at forordningen artikkel 85 medfører noen endring på dette punktet.»

3.3 Grunnloven og EMK

Både Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) forplikter staten til å

respektere og sikre borgerne rett til privatliv og til ytrings- og informasjonsfrihet. Staten skal ikke bare avstå fra å krenke rettighetene, men også aktivt iverksette tiltak for å beskytte den enkelte mot krenkelser fra andre.

3.3.1 Retten til ytrings- og informasjonsfrihet og privatliv etter Grunnloven

Ytrings- og informasjonsfriheten er vernet gjennom Grunnloven § 100, som lyder:

«Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Første ledd fastslår prinsippet om ytringsfrihet. Begrepet ytringsfrihet omfatter ikke bare ytringsfrihet i klassisk forstand, men også blant annet informasjonsfrihet, jf. NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihet bør finde Sted*» – *Forslag til ny Grunnlov § 100* punkt 10.3.2 side 240. Bestemmelsen er medienøytral. *Andre ledd* oppstiller vilkårene for rettslige begrensninger i ytringsfriheten. Det følger av bestemmelsen at inngrep i retten til ytringsfrihet må la seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Inngrepet må også

være foreskrevet i lov. *Tredje ledd* oppstiller en særskilt regel for frimodige ytringer om offentlige anliggender, jf. NOU 1999: 27 punkt 10.3.1 side 239 og punkt 10.3.4 side 244–245. For denne typen ytringer må begrensninger i retten til ytringsfrihet være klart definert, og særlig tungtveiende hensyn må gjøre begrensningen forsvarlig sett opp mot begrunnelsene bak ytringsfriheten. *Fjerde ledd* forbyr i utgangspunktet forhåndssensur og andre former for forhåndskontroll, men med noen unntak av hensyn til barn og unge og ved brevsensur i anstalter. *Femte ledd* omhandler forholdet til regler om innsyn og offentlighet, herunder lovfestede begrensninger av hensyn til personvern. *Sjette ledd* oppstiller en plikt for staten til aktivt å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Høyesterett har med henvisning til forarbeidene uttalt følgende om vurderingen av lovligheten av inngrep i Grunnloven § 100, jf. Rt. 2007 side 404 avsnitt 76:

«Etter forarbeidene skal virkningene av et inngrep holdes opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i søken etter sannhet, fri meningsutveksling i et demokrati og individets fri meningsdannelse. Inngrepets formål må avveies mot ytringsfriheten ved vurderingen av nødvendigheten av å gjøre inngrep og om inngrepet er forholdsmessig. Ved avveiningen er utgangspunktet at Grunnloven § 100 gir enhver rett til å ytre seg, og at tredje ledd gir en særlig beskyttelse. Forhåndssensur og andre forhåndsinngrep krever alltid særlig grunn.»

Retten til privatliv er vernet gjennom Grunnloven § 102. Bestemmelsen lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven som ledd i grunnlovsreformen i 2014. Komiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 uttrykk for at bestemmelsen gir rett til et vern av personopplysninger ved at den «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».

Grunnloven § 102 gir ikke anvisning på noen adgang til eller vilkår for å gjøre inngrep i rettigheten. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i retten etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum dersom inngrepet har en tilstrekkelig hjemmel, følger et legitimt formål og er forholdsmessig, se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne, men likevel slik at fremtidig praksis fra internasjonale håndhevingsorganer ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57. Det er etter departementets vurdering ikke holdepunkter for at Grunnloven § 102 første ledd første punktum stiller strengere krav enn EMK artikkel 8 hva gjelder adgangen til og vilkår for å gjøre inngrep i retten til vern av personopplysninger.

3.3.2 Retten til ytrings- og informasjonsfrihet og privatliv etter EMK

I EMK er ytrings- og informasjonsfriheten vernet gjennom artikkel 10. I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

«Art. 10. Ytringsfrihet

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.
2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

Ytringsfriheten anses som en bærebjelke i et demokratisk samfunn. Dette er påpekt av EMD i en rekke saker, se for eksempel *Axel Springer AG*

mot Tyskland, 07.02.2012 (39954/08) avsnitt 78 og *Von Hannover mot Tyskland (nr. 2)*, 07.02.2012 (40660/08 og 60641/08) avsnitt 101. Domstolen har også understreket pressens uunnværlige funksjon i et demokrati, som vokter («public watchdog») og formidler av informasjon og ideer om alle spørsmål av offentlig interesse. I de to ovennevnte avgjørelsene uttalte EMD:

«The Court has also repeatedly emphasised the essential role played by the press in a democratic society. Although the press must not overstep certain bounds, regarding in particular protection of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas; the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of ‘public watchdog’» (avsnitt 79 i *Axel Springer AG mot Tyskland* og avsnitt 102 i *Von Hannover mot Tyskland*).

Retten til privatliv er nedfelt i EMK artikkel 8. I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

«Art. 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

EMD har uttalt at begrepet «privatlivet» ikke må tolkes innskrenkende, og har i sin praksis lagt til grunn at behandling av personopplysninger kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv. I *Leander mot Sverige*, 26.03.87 (nr. 9248/81) avsnitt 48 ga domstolen uttrykk for at lagring og utlevering av informasjon som knytter seg til en persons privatliv utgjør et inngrep etter EMK artikkel 8. I *Amann mot Sveits*, 16.02.2000 (27798/95) avsnitt

65 påpekte domstolen at en vid fortolkning av «privatlivet» samsvarer godt med Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling, som definerer personopplysninger som enhver opplysning som gjelder en bestemt eller identifiserbar enkeltperson. Domstolen la videre til grunn at også informasjon som knytter seg til aktiviteter av profesjonell eller forretningsmessig art, kan gjelde privatlivet.

I *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland*, 27.06.2017 (nr. 931/13) avsnitt 136 ga domstolen uttrykk for at det følger av etablert domstolpraksis at retten til privatliv må tas i betraktning der det skjer en bearbeiding, bruk eller publisering av innsamlede personopplysninger som går ut over det som normalt kan forutsees. Avgjørelsen illustrerer også at behandling av informasjon som allerede er offentlig tilgjengelig, etter omstendighetene kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv, se særlig avsnitt 134.

Inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 må kunne rettfærdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2. Et inngrep må ha et legitimt formål og være forholdsmessig. Ivaretagelse av ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 kan være et slikt legitimt formål. Forholdet mellom retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 kommer særlig på spissen ved forholdsmessighetsvurderingen.

EMD har i flere avgjørelser uttalt at det ved avveiningen mellom retten til privatliv og retten til ytrings- og informasjonsfrihet i prinsippet er uten betydning for resultatet om saken er reist med grunnlag i artikkel 8 eller artikkel 10, jf. blant annet *Von Hannover mot Tyskland (nr. 2)* avsnitt 106. Statene skal ha den samme skjønnsmarginen i begge tilfeller.

EMDs praksis om avveiningen mellom retten til privatliv og retten til ytrings- og informasjonsfrihet har særlig knyttet seg til journalistisk virksomhet og offentlig publisering av informasjon, artikler og bilder. I den forbindelse har domstolen fremhevet en rekke vurderingsmomenter til avveiningen, jf. blant annet *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland* avsnitt 165. Disse momentene er gjengitt i punkt 3.2 over. Relevansen av kriteriene vil variere avhengig av omstendighetene, jf. avgjørelsens avsnitt 166. EMDs praksis har i mindre grad dreid seg om selve innsamlingen av personopplysninger og annen behandling av personopplysninger enn offentlig publisering.

3.4 Tidligere utredninger og endringer

3.4.1 Personopplysningsloven 2000

Den tidligere personopplysningsloven fra 2000 gjennomførte EUs personverndirektiv fra 1995. Direktivet artikkel 9 åpnet for å gjøre unntak fra de fleste av bestemmelsene i direktivet for behandling av personopplysninger som utføres utelukkende i journalistisk øyemed eller i kunstnerisk eller litterær virksomhet, i den grad det var nødvendig for å forene retten til privatlivets fred med reglene om ytringsfrihet.

I utredningen som lå til grunn for personopplysningsloven 2000, foreslo utvalget en generell bestemmelse som gjorde unntak fra loven i den grad det var nødvendig for å forene hensynene til ytringsfrihet og personvern, jf. NOU 1997: 19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*.

«§ 5 Forholdet til ytringsfriheten

Loven gjelder for behandling av personopplysninger som utelukkende finner sted i journalistisk øyemed eller for kunstnerisk eller litterær virksomhet. Det skal gjøres unntak fra bestemmelsene i den grad det er nødvendig for å forene hensynet til ytringsfrihet med hensynet til personvern.»

Ved utformingen av forslaget la utvalget vekt på å lage en generell, men fleksibel regel, jf. utredningen punkt 17.5.1 side 106. Unntaket skulle særlig ta hensyn til den stadige teknologiske utviklingen og den dynamiske rettslige tolkningen av reglene om ytringsfrihet. Uttrykket «ytringsfrihet» i forslaget siktet ikke bare til overordnede normer som Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, men også til hensynet til ytringsfrihet mer generelt. Det skulle derfor foretas en avveining av personvern mot ytringsfrihet for å finne en rimelig balanse, jf. merknadene til bestemmelsen i kapittel 21 side 136. Utvalget ga noen retningslinjer for når og hvordan unntaket ville kunne komme til anvendelse, jf. punkt 17.5.2–17.5.3.

Flere høringsinstanser hadde innvendinger mot utvalgets forslag. Blant annet ble det gitt uttrykk for at bestemmelsen var for uklar med hensyn til hva begrepet «journalistisk øyemed» skulle omfatte, og hvilke bestemmelser det skulle gjøres unntak fra av hensyn til ytringsfriheten, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998–99) *Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)* punkt 11.5 side 78–79.

Departementet var enig i at det var behov for å presisere nærmere i lovbestemmelsen hvilke regler det skulle gjøres unntak fra, jf. 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.»

Departementet vurderte nærmere hvilke regler i lovforslaget som kunne synes å stride mot bestemmelsene i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, samt hvilke regler som i tillegg burde unntas ut fra en lovgivningspolitisk vurdering av hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet. Departementet kom frem til at reglene som skulle gjelde, var bestemmelsene om informasjonssikkerhet, internkontroll og databehandlingens rådighet, reservasjon mot direkte markedsføring og reglene om kameraovervåking, samt reglene om tilsyn og sanksjoner så langt de passet, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998–99) punkt 11.6 side 79–82. Unntaksbestemmelsen skulle kun gjelde for behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske, kunstneriske eller litterære formål; for behandling med helt eller delvis andre formål skulle loven gjelde på vanlig måte, jf. side 82.

Videre understreket departementet at begrepet «journalistisk» måtte tolkes vidt. Departementet anså det hensiktsmessig å klargjøre dette direkte i lovteksten, og foreslo derfor å presisere i bestemmelsen at «opinionsdannende formål» falt inn under unntaket for journalistiske formål, jf. punkt 11.6 side 82.

Justiskomiteen sluttet seg til departementets forslag til utforming av unntaksbestemmelsen, jf. Innst.O. nr. 51 (1999–2000) punkt 11 side 22. Komiteen oppfordret samtidig tilsynet og departementet til å følge med på om de foreslåtte avgrensningene i lovens anvendelsesområde i tilstrekkelig grad ivaretok personvernhensyn, og forutsatte at departementet om nødvendig kom tilbake til Stortinget vedrørende problemstillingen på et senere tidspunkt.

Bestemmelsen ble vedtatt som § 7 i personopplysningsloven 2000 og lød slik frem til 2012:

«§ 7 *Forholdet til ytringsfriheten*

For behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende, formål gjelder bare bestemmelsene i §§ 13–15, § 26, §§ 36–41, jf. kapittel VIII.»

3.4.2 Etterfølgende utredninger

3.4.2.1 *Rapport 2006: Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven*

I forbindelse med etterkontrollen av personopplysningsloven 2000 utarbeidet Dag Wiese Schartum og Lee A. Bygrave i 2006 rapporten *Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven*. Utrederne vurderte blant annet utformingen av ytringsfrihetsunntaket i personopplysningsloven 2000 § 7.

Utrederne analyserte hvordan EMD har balansert retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10, jf. side 72–76. Basert på denne analysen kom utrederne frem til at EMDs praksis ikke tilsa at det var påkrevd med endringer i personopplysningsloven 2000 § 7. Utrederne la blant annet vekt på at bestemmelsen i stor grad begrenser tilsyn med pressens behandling av personopplysninger til etterfølgende ansvar for publiserte opplysninger, og at EMDs praksis i første rekke har knyttet seg til hvordan personvern og ytringsfrihet skal balanseres når publisering først har funnet sted. Ifølge utrederne var unntaksregelen også innenfor grensene av hva som krevdes etter personverndirektivet artikkel 9. Utrederne fant videre at bestemmelsen var hensiktsmessig utformet, jf. side 78. De påpekte at det ville vært ønskelig om bestemmelsen ga mer veiledning om innholdet i de angitte formålskategoriene, men at dette ikke var tilrådelig fordi det kunne øke bestemmelsens kompleksitet i tillegg til å begrense muligheten til å justere forståelsen av formålskategoriene avhengig av den dynamiske rettsutviklingen av EMK og personverndirektivet artikkel 9.

Det ble samtidig pekt på at Datatilsynet syntes å ha vært for tilbakeholdne med å prøve grensene for unntaket, og departementet ble oppfordret til å tydeliggjøre denne kompetansen bedre, jf. side 78–79.

3.4.2.2 *NOU 2009: 1 Individ og integritet*

Det ble oppnevnt en personvernkomisjon ved kongelig resolusjon 25. mai 2007. Kommisjonens

utredning ble publisert i NOU 2009: 1 *Individ og integritet*. Kommisjonen tok blant annet for seg forholdet mellom personvern og media, herunder personvern og ytringsfrihet, jf. kapittel 13 i utredningen.

Kommisjonen vurderte hvordan forholdet mellom personvern og media var regulert gjennom lover, forskrifter, internasjonale konvensjoner, rettspraksis, forvaltningspraksis, selvregulering, avtaler og allmenmoralen, jf. punkt 13.2 side 97 flg. Kommisjonen behandlet også unntaksregelen i personopplysningsloven 2000 § 7. Det ble ikke foreslått endringer i utformingen av unntaket, men kommisjonen foreslo å opprette en rådgivende nemnd for håndtering av saker om nettytringer, jf. punkt 13.5.4 side 122 flg. Kommisjonen la vekt på at Datatilsynet i mange konflikter om personvern krenkende ytringer på nett ikke ville ha myndighet til å behandle saken fordi ytringen falt innenfor unntaket i personopplysningsloven. Saken ville heller ikke nødvendigvis kunne behandles i selvdømmeordninger slik som Pressens Faglige Utvalg, og i mange saker ville det være for tid- eller ressurskrevende å løse saken gjennom rettsapparatet.

3.4.2.3 *NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*

Unntaksregelen i personopplysningsloven 2000 § 7 ble videre vurdert av Medieansvarsutvalget, jf. NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*. Utvalget anbefalte at Personvernkomisjonens forslag om å opprette en nettnemnd ikke burde følges opp, og viste blant annet til at en slik nemnd ville være vanskelig å forene med det øvrige tilsynssystemet som er etablert på personvernområdet. Dersom det skulle skje en mer inngående og prinsipiell avveining mellom ytringsfrihet og personvern, mente utvalget at dette måtte skje gjennom å modifisere unntaket i personopplysningsloven, slik at Datatilsynets tilsynskompetanse utvides, jf. punkt 5.8.4 side 50.

Som nevnt over i punkt 3.4.1 var det opprinnelig presisert i personopplysningsloven 2000 § 7 at unntaket gjaldt «journalistiske, herunder opinionsdannende, formål». Medieansvarsutvalget foreslo å ta ut henvisningen til opinionsdannende formål. Dette ville ifølge utvalget utvide Datatilsynets kompetanse ved at tilsynet måtte gjøre mer inngående vurderinger av forholdet mellom ytringsfrihet og personvern, jf. punkt 5.8.5.3 side 53. Videre var utvalgets oppfatning at unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven ikke i tilstrekkelig grad åpnet for å veie hensynet til per-

sonvern mot hensynet til ytringsfrihet ved vurderingen av om unntaket kom til anvendelse, jf. punkt 5.8.5.2 side 51–52. Utvalget la til grunn at unntaket fortsatt skulle gjelde uten videre for ytringer som har journalistisk formål i «klassisk forstand», forstått som «medier med ansvarlig redaktør og som deltar i en selvdømmeordning basert på etiske regler og prinsipper», jf. side 5.8.5.1 side 51. Unntaket skulle imidlertid ikke uten videre omfatte ytringer i ikke-redigerte medier og som kun hadde et «opinionsdannende formål». Hvorvidt unntaket kom til anvendelse i slike tilfeller, skulle ifølge utvalget bero på i hvilken grad hensynene til ytringsfrihet og personvern gjorde seg gjeldende i det konkrete tilfellet.

Etter Medieansvarsutvalgets oppfatning ville hensynet til forutberegnelighet være tilstrekkelig ivare tatt selv om personopplysningsloven skulle åpne for en avveining mellom ytringsfrihet og personvern utenfor det journalistiske området, jf. punkt 5.8.5.2 side 52–53. Utvalget anså også at konsekvensene av å trå feil i avveiningen ville være begrensede; den praktiske reaksjonen ville primært være pålegg om sletting for fremtiden. Ifølge utvalget ville ikke et slikt pålegg nødvendigvis innebære noen kritikk, og det ville derfor heller være en klargjøring av rettstilstanden enn en sanksjon.

Videre anså utvalget det ikke som prinsipielt problematisk at avveiningen i første instans skulle skje på forvaltningsnivå, og utvalget viste til at forvaltningsorganer regelmessig vurderer forholdet mellom rettigheter vernet av Grunnloven og menneskerettighetene. Utvalget anså det dessuten som vesentlig at Datatilsynets kontroll ville utgjøre et lavterskeltilbud til enkeltindivider som opplevde seg krenket av medier uten en redaktørfunksjon og som ikke deltok i en etablert selvdømmeordning, jf. punkt 5.8.5.3 side 53. Det ble også pekt på at tilsynets vedtak alltid ville kunne prøves av domstolene.

Å åpne for mer konkrete avveininger etter unntaksregelen ville ifølge utvalget også gi bedre mulighet til å ta høyde for andre relevante hensyn, eksempelvis hensynet til barnets beste der foreldre publiserer opplysninger om egne barn, jf. punkt 5.8.5.4 side 54.

3.4.3 Lovendring i 2012

Medieansvarsutvalgets forslag om å ta begrepet «opinionsdannende» ut av bestemmelsen ble fulgt opp i Prop. 47 L (2011–2012) *Endringer i personopplysningsloven*, jf. kapittel 4 side 10 flg. Departementet viste til Medieansvarsutvalgets synspunkt

om at dette ville åpne for at Datatilsynet i større grad kunne føre kontroll og foreta nyanserte og inngående avveininger mellom ytringsfrihet og personvern overfor medier som ikke er tilsluttet mediebransjens selvdømmeordning, og som ikke har en sentral redaktørfunksjon, jf. proposisjonen punkt 4.6 side 12–13.

Samtidig understreket departementet at uttrykket «journalistiske formål» fortsatt ikke skulle være begrenset til profesjonelle journalister, og at begrepet refererte til enhver behandling med utelukkende journalistisk formål, jf. punkt 4.6 side 13.

Departementet ga uttrykk for at Datatilsynet burde benytte kompetansen til å prøve grensene for unntaket. Som eksempel på tilfeller der Datatilsynet burde kunne pålegge opphør av behandlingen, viste departementet til «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», med henvisning til Personvernemndas sak PVN-2010-11, jf. punkt 4.6. side 13:

«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 vurderte også om det skulle innføres et nytt ledd i unntaksbestemmelsen med en uttrykkelig henvisning til ytringsfriheten. Departementet gikk ikke inn for dette da ytringsfriheten allerede var vernet gjennom Grunnloven, og hensynet til ytringsfriheten ble ansett tilstrekkelig ivare tatt gjennom den eksisterende unntaksregelen.

Endelig vurderte departementet om et proporsjonalitetsvilkår burde inntas i lovteksten, med henvisning til EU-domstolens praksis om at unntak skal holdes innenfor det «strengt nødvendige». Departementet foreslo ikke en slik endring, og uttalte følgende, jf. punkt 4.6 side 13:

«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 [er] 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.»

Komiteen støttet regjeringens forslag til lovendringer. Komiteen viste spesielt til den betydelig økte bruken av internett og sosiale medier, og at omfanget av sjikane på nett er blitt et betydelig samfunnsproblem i kjølvannet av denne utviklingen, jf. Innst. 175 L (2011–2012) punkt 2.1 side 4.

Personopplysningsloven 2000 § 7 ble endret ved lov 20. april 2012 nr. 18 og lød slik frem til den nye personopplysningsloven trådte i kraft:

«§ 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.»

3.4.4 Personopplysningsloven 2018

Som redegjort for over i punkt 3.2 stiller personvernforordningen artikkel 85 krav om at medlemsstatene ved lov skal bringe retten til vern av personopplysninger etter forordningen i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet, og medlemsstatene skal gjøre unntak fra bestemte deler av forordningen i den grad det er nødvendig. Artikkel 85 i forordningen svarer i det vesentlige til artikkel 9 i 95-direktivet.

I høringsnotat 6. juli 2017 om ny personopplysningslov og gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett foreslo departementet å videreføre den gjeldende unntaksregelen slik at behandling av personopplysninger for kunstneriske, litte-

rære og journalistiske formål skulle være unntatt fra størsteparten av forordningens regler, jf. høringsnotatet kapittel 28 side 102–104. Videre foreslo departementet tilsvarende unntak for akademiske ytringer, i tråd med at slike ytringer var inntatt i forordningen artikkel 85.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det på samme måte som etter personopplysningsloven 2000 skulle angis nærmere i loven hvilke regler det gjøres unntak fra av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten, fremfor at unntaksbestemmelsen skulle være «åpen» og gi anvisning på en nærmere vurdering. Departementet anså det ikke nødvendig eller hensiktsmessig å innta proporsjonalitetsvurderingen forordningen gir anvisning på, i lovteksten, og det ble vist til vurderingen av dette spørsmålet etter 95-direktivet i Ot.prp. nr. 92 (1998–99) og Prop. 47 L (2011–2012), jf. punkt 2.3.1 og 2.3.3 over. Når det gjaldt hvilke av forordningens regler som skulle gjelde, foreslo departementet at reglene som var gitt anvendelse etter unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven 2000 § 7, skulle gjelde så langt forordningen hadde tilsvarende bestemmelser.

Høringen viste at det var delte meninger blant høringsinstansene om hvordan unntaksbestemmelsen burde utformes. Flere høringsinstanser ga uttrykk for at virkeområdet ikke burde være begrenset til behandlinger som skjer «utelukkende» for journalistiske formål. Høringsinstansene var videre delt i synet på om bestemmelsen burde gi anvisning på en konkret proporsjonalitetsvurdering.

Datatilsynet uttalte i høringen at den tilsvarende unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven 2000 var vanskelig å praktisere, og at forslaget ville gi liten forutberegnelighet for de ulike partene:

«Den foreslåtte regelen i ny personopplysningslov § 3 kan fremstå som ‘enkel’, men vurderingene etter dagens personopplysningsloven § 7 har vist seg å være sammensatte og komplekse i praksis. Den foreslåtte regelen er en videreføring av den gjeldende bestemmelsen [og den vil] i liten grad skape bedre forutberegnelighet for de ulike partene og bli enklere å praktisere for Datatilsynet. Datatilsynets erfaring er at tolkningen av hvorvidt en behandling av personopplysninger skjer for utelukkende journalistiske, litterære eller kunstneriske formål, i praksis er svært utfordrende. Forarbeidene til dagens personopplysningslov § 7 sier at i denne vurderingen er arten av og hensikten med ytringen avgjørende. Siden det ikke gjelder

noen formkrav for hva som skal anses som en journalistisk, litterær eller kunstnerisk ytring, og det heller ikke bør gjøre det, er det imidlertid vanskelig å vurdere ytringens art. Videre er det er krevende, om ikke umulig, for Datatilsynet å fastslå for eksempel hvilken hensikt en enkeltpersons ytring på internett har. Det er heller ikke lett å avgjøre hvorvidt enkeltpersoner som ytrer seg på nett gjør det med et utelukkende journalistisk formål, eller om vedkommende gjennom omtalen samtidig ønsker å sanksjonere personen som omtales.»

Som eksempel på tilfeller der vurderingen av «journalistisk» er utfordrende, viste Datatilsynet til publisering av personopplysninger om offentlig ansatte på nettsteder som skiller seg fra etablerte nyhetsmedier:

«Datatilsynets sak om nettsiden offentlig.info er et godt eksempel på problemstillingene som oppstår i praksis. På siden omtales navngitte offentlig ansatte i forbindelse med en arbeidsrettssak mot nettsidens innehaver. Mens innehaveren har uttalt at hensikten med siden er å sette forvaltningen i kritisk søkelys, har de omtalte personenes arbeidsgiver anført at hensikten er å henge ut personene som hevn. For Datatilsynet er det vanskelig å avgjøre hva hensikten er. Siden skiller seg vesentlig fra etablerte nyhetsmedier både når det gjelder form og ordelag, men også meningsytringer i andre formater og språkformer kan ha 'journalistiske formål', og dermed er det vanskelig å fastslå hva som ligger i 'journalistisk art'. Derfor gir heller ikke dette kriteriet god veiledning. Dette gjør blant annet er at det ofte er vanskelig for Datatilsynet å gripe inn når offentlige ansatte eller andre henges ut på internett, selv om departementet tidligere har ment Datatilsynet kan og bør kunne pålegge opphør av slik behandling, se Prop. L (2011–2012) punkt 4.6. Dette er et aktuelt problem som neppe vil bli mindre i fremtiden.»

Videre pekte Datatilsynet på at bestemmelsen fremstår mekanisk og kategorisk, og at den kan føre til uforholdsmessige unntak fra retten til privatliv og personvern:

«Datatilsynets erfaring med den eksisterende, tilsvarende unntaksregelen i personopplysningsloven § 7 tilsier at unnlåtelsen av henvisning til proporsjonalitetsregelen har gjort det vanskeligere å anvende regelen. Regelen frem-

står som mekanisk og kategorisk, noe som undertiden kan resultere i et uforholdsmessig unntak fra retten til privatliv og personvern. Dette skaper særskilte lovanvendelsesspørsmål i praksis når regelen skal anvendes.

(...)

Poenget her er at behandlinger av personopplysninger kan falle innenfor den foreslåtte unntaksregelen selv om den aktuelle ytringen i liten grad er egnet til å bidra til debatt av generell samfunnsinteresse og personvernkonsekvensene er betydelige. Inngrepet i retten til privatliv kan da potensielt fremstå som uforholdsmessig. Dette kan medføre at Norge ikke overholder sine plikter etter EMK artikkel 8, noe som igjen kan stride mot lovlighetsprinsippet i forordningen artikkel 5 første ledd bokstav a.»

Datatilsynet pekte også på at muligheten for uforholdsmessige utslag av unntaksregelen kan føre til at «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» må tolkes mindre vidt enn det som er ønskelig. Datatilsynet ga videre uttrykk for at dette kan fremstå som kunstig eller vanskelig tilgjengelig for utenforstående, og at dette er uheldig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Tilsynet mente derfor at en henvisning til nødvendighetsvurderingen i lovteksten vil være positivt for ytrings- og informasjonsfriheten fordi det kan tillate Datatilsynet en praksis der «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» tolkes tilstrekkelig vidt. Datatilsynet ga på denne bakgrunn uttrykk for at det burde vurderes å innta et nødvendighetskriterium i lovbestemmelsen.

Forholdet mellom personvern og ytrings- og informasjonsfrihet ble vurdert i Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 14 side 100 flg. Departementet viste til at forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og retten til personvern reiser en rekke kompliserte spørsmål, og at høringen hadde vist at det er delte meninger om hvordan ytrings- og informasjonsfriheten bør være regulert. På denne bakgrunn foreslo departementet at det ikke burde foretas vesentlige endringer i gjeldende rett uten nærmere utredning, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.5 side 104. Departementet foreslo derfor at gjeldende rett skulle videreføres inntil videre, slik at det gjøres unntak for størsteparten av forordningens regler ved behandling utelukkende for journalistiske, kunstneriske og litterære formål. Dette innebar at det på samme måte som etter personopplysningsloven 2000 angis i lovteksten hvilke bestemmelser som gjelder, og at dette ikke beror på en nødven-

dighets- eller proporsjonalitetsvurdering i det enkelte tilfelle. Samtidig ble unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet trukket frem som en problemstilling det kunne være grunn til å se nærmere på etter fremleggelsen av proposisjonen, jf. proposisjonen punkt 2.3.1 side 12–13.

I tråd med forordningen artikkel 85 måtte det etter departementets syn gjøres unntak i samme utstrekning for «akademiske ytringer». Departementet ga uttrykk for at rekkevidden av bestemmelsen på dette punktet må tolkes på samme måte som forordningen og følgelig avklares gjennom praksis, jf. punkt 14.5 side 104.

Departementet foreslo at de reglene som var gitt anvendelse for behandling for journalistiske formål mv. etter personopplysningsloven 2000 § 7, fortsatt skulle gjelde så langt forordningen eller den nye personopplysningsloven har tilsvarende regler.

Bestemmelsen ble vedtatt som § 3 i den nye personopplysningsloven, jf. punkt 3.1 over.

3.5 Nordisk rett

3.5.1 Innledning

De andre nordiske landene har i hovedsak valgt en regulering lignende den som følger av gjeldende personopplysningslov § 3, hvor det fastslås at det skal gjøres unntak fra de angitte bestemmelsene i forordningen for behandling av personopplysninger utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske, eller litterære ytringer.

3.5.2 Sverige

I Sverige er de generelle supplerende reglene til personvernforordningen i hovedsak inntatt i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvern er regulert i 7 § i kapittel 1 i loven:

«Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten

7 § EU:s dataskyddsförordning och denna lag ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Artiklarna 5-30 och 35-50 i EU:s dataskyddsförordning samt 2-5 kap. denna lag ska inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.»

Bestemmelsens *første ledd* har som formål å klarlegge forholdet til grunnlovsbestemmelsene om trykkefrihet og om ytringsfrihet, jf. Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag* punkt 7.1 side 40–43. Bestemmelsen fastslår at forordningen og dataskyddslagen ikke gjelder i den utstrekning det vil stride mot grunnlovsbestemmelsene om trykkefrihet og ytringsfrihet at forordningen og dataskyddslagen kommer til anvendelse. I forarbeidene betegnes første ledd som en opplysningsbestemmelse, jf. proposisjonen side 41.

Andre ledd i bestemmelsen gjør unntak fra forordningen og dataskyddslagen i tilfeller som ikke omfattes av grunnlovsbestemmelsene, men som skjer for «journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande», jf. Prop. 2017/18:105 punkt 7.2 side 44–45. Det kreves ikke at behandlingen skjer utelukkende for disse formålene.

Andre ledd fastslår uttrykkelig hvilke bestemmelser som ikke skal gjelde, og det følger motsetningsvis hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse. Det skal altså ikke foretas en konkret vurdering av i hvilken utstrekning unntak er nødvendig. Reglene som er gitt anvendelse, er bestemmelsene om formål, virkeområde, definisjoner og informasjonssikkerhet, samt om tilsyn, rettsmidler, ansvar og sanksjoner.

En nærmere redegjørelse for bakgrunnen for og innholdet i bestemmelsen finnes i SOU 2017:39 *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* kapittel 7 side 95 flg. og i Prop. 2017/18:105 kapittel 7 side 40 flg.

3.5.3 Danmark

I Danmark er de generelle supplerende bestemmelsene til forordningen i hovedsak inntatt i lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten er regulert i § 3 første og fjerde til åttende ledd:

«§ 3. Loven og databeskyttelsesforordningen finder ikke anvendelse, hvis det vil være i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 11 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.

(...)

Stk. 4. Loven og databeskyttelsesforordningen finder ikke anvendelse på behandlinger,

der er omfattet af lov om massemediers informationsdatabaser.

Stk. 5. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse på informationsdatabaser, hvori der udelukkende er indlagt allerede offentliggjorte periodiske skrifter eller lyd- og billedprogrammer, der er omfattet af medieansvarslovens § 1, nr. 1 eller 2, eller dele heraf, når indlæggelsen i informationsdatabasen er sket uændret i forhold til offentliggørelsen. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 6. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX gælder ikke for informationsdatabaser, hvori der udelukkende er indlagt allerede offentliggjorte tekster, billeder og lydprogrammer, der omfattes af medieansvarslovens § 1, nr. 3, eller dele heraf, når indlæggelsen i informationsdatabasen er sket uændret i forhold til offentliggørelsen. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 7. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse på manuelle arkiver over udklip fra offentliggjorte trykte artikler, som udelukkende behandles i journalistisk øjemed. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32.

Stk. 8. Loven og databeskyttelsesforordningens kapitel II-VII og kapitel IX finder ikke anvendelse ved behandling af oplysninger, som i øvrigt udelukkende finder sted i journalistisk øjemed. Dog gælder bestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 28 og 32. 1. og 2. pkt. gælder tilsvarende for behandling af oplysninger, som udelukkende sker med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed.»

Det følger af *første ledd* at loven ikke kommer til anvendelse i den utstrekning det vil være i strid med retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK og EUs charter om grunnleggende rettigheter. *Fjerde til syvende ledd* fastsetter mer spesifikke unntak for visse typer behandlinger i mediene. Endelig er det en generell bestemmelse i *åttende ledd* som gjør unntak fra loven og størsteparten av reglene i forordningen for behandling som skjer «udelukkende» i «journalistisk øjemed» eller med henblikk på «kunstnerisk eller litterær virksomhet». Artikkelen 28 om databehandlere og artikkelen 32 nr. 1 og 2 om informasjonssikkerhet kommer likevel til anvendelse. Det er altså fast-

slått uttrykkelig i lovteksten hvilke deler av loven og forordningen som ikke skal gjelde.

Ingen av unntaksbestemmelsene i databeskyttelsesloven § 3 nevner behandling av personopplysninger for akademiske formål. I forarbeidene til databeskyttelsesloven legges det til grunn, i tråd med det danske Datatilsynets praksis, at faglitterære bøker allerede var vernet etter den tilsvarende unntaksregelen i den tidligere loven, og at akademiske formål følgelig vil være tilstrekkelig vernet gjennom en videreføring av gjeldende rettstilstand, jf. betænkning nr. 1565 punkt 10.1.3.2 side 956 og lovforslag L 68 side 172.

En nærmere redegjørelse for lovtekstens bakgrunn og innhold finnes i *Betænkning nr. 1565 om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning* kapittel 10.1 side 948 flg., samt i *L 68 Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)* side 171 flg.

3.5.4 Finland

Forholdet mellom ytrings- og informasjonsfrihet og personvern er regulert i den finske dataskyddslagen (1050/2018) 27 §:

«27 § Behandling av personuppgifter för journalistiska, akademiska, konstnärliga eller litterära ändamål

För att trygga yttrandefriheten och informationsfriheten ska artikel 5.1 c–e, artiklarna 6 och 7, artiklarna 9 och 10, artikel 11.2, artiklarna 12–22, artikel 30, artikel 34.1–34.3, artiklarna 35 och 36, artikel 56, artikel 58.2 f, artiklarna 60–63 och artiklarna 65–67 i dataskyddsförordningen inte tillämpas på behandling av personuppgifter som sker för enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

Artikel 27 i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter i samband med sådan verksamhet som omfattas av lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). Artiklarna 44–50 i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas, om tillämpningen skulle kränka rätten till yttrandefrihet eller informationsfrihet.

För att trygga yttrandefriheten och informationsfriheten ska artikel 5.1 a och b, artikel 5.2, artiklarna 24–26, artikel 31, artiklarna 39 och 40, artikel 42, artiklarna 57 och 58, artikel 64 och artikel 70 i dataskyddsförordningen

endast tillämpas i tillämpliga delar på behandling av personuppgifter som sker för enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.»

Første ledd i bestemmelsen gjør unntak fra nærmere angitte bestemmelser i forordningen ved behandling som skjer for «enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande». Ordlyden gir ikke anvisning på at det i tillegg skal foretas en proporsjonalitetsvurdering av hvorvidt det er nødvendig å gjøre unntak fra personvernforordningens regler i det konkrete tilfellet.

Andre ledd fastsetter enkelte ytterligere unntak for behandling i forbindelse med virksomhet som omfattes av lagen om yttrandefrihet i masskommunikasjon (460/2003). Første punktum gjør unntak fra artikkel 27 om representanter for behandlingsansvarlig eller databehandler som ikke er etablert i Unionen, og andre punktum fastsetter at reglene om overføring av personopplysninger til tredjeland i forordningen artikkel 44–50 heller ikke skal gjelde såfremt anvendelsen av bestemmelsene ville krenke ytrings- eller informasjonsfriheten.

Tredje ledd åpner for unntak fra enkelte andre regler i forordningen som ikke er unntatt etter første og andre ledd. I henhold til forarbeidene må det foretas en nærmere vurdering av om og i hvilken grad de opplistede bestemmelsene kan komme helt eller delvis til anvendelse. Det kan tenkes at kun en del av en bestemmelse er anvendelig, eller at bestemmelsen er nært knyttet opp mot en annen bestemmelse og at anvendelsen av bestemmelsene derfor må vurderes samlet, jf. merknadene til 27 § i RP 9/2018 rd side 113.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i RP 9/2018 rd punkt 2.3.7 side 47 flg., punkt 3.7 side 58 flg. og i de særskilte merknadene til 27 § på side 109 flg.

3.6 Forslaget i høringsnotatet

3.6.1 Bakgrunn

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), samt i Den europeiske menneskerettskonvensjon (jf. artikkel 8 og 10) og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (jf. artikkel 17 og 19), som gjel-

der 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.

I høringsnotatet viste departementet 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. Departementet viste imidlertid også til flere utfordringer knyttet til dagens regulering som tilsier at det kan være behov for å endre någjeldende § 3 i personopplysningsloven.

Departementet viste til at bestemmelsen har vist seg 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.

Departementet pekte videre 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. 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 rettfærdiggjøre 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 2000 § 7 i 2012, da begrepet «opinionsdannende» ble tatt ut av bestemmelsen, jf. punkt 3.4.3 over, 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 sentral redak-

tørfunksjon. 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.

Departementet fremhevet i høringsnotatet at forutsetningen om at lovendringen ville åpne for mer nyanserte og inngående avveininger, neppe kan sies å ha slått til. Departementet viste 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 la departementet til grunn at det var behov for å gjøre endringer i personopplysningsloven for å sikre mer nyanserte avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet.

I høringsnotatet foreslo departementet følgende utforming av § 3 i personopplysningsloven:

«§ 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 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.»

3.6.2 Forslag om å innta et nødvendighetsvilkår i § 3

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at utfordringene knyttet til den någjeldende bestemmelsen i stor grad skyldtes at bestemmelsen ikke åpner for å gjøre noen nærmere vurdering av hvilke bestemmelser i loven og forordningen det bør gjøres unntak fra av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Departementet foreslo derfor å innta et kriterium i bestemmelsen som åpner for en nærmere vurdering i det enkelte tilfelle, slik det delvis er gjort i Finland, jf. punkt 3.5.4 over. En slik endring ville etter departementets syn motvirke at unntaksregelen i enkelttilfeller gjør unntak fra for mange av bestemmelsene i personopplysningsregelverket.

Det ble understreket i høringsnotatet at endringsforslaget i første rekke rettet seg 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 var særlig i slike tilfeller at departementet så behov for å åpne for mer nyanserte vurderinger av hvilke regler som skulle gjelde, særlig når det gjaldt reglene om den registrertes rettigheter etter forordningen kapittel III. Forslaget var ikke ment å medføre noen endring av rettstilstanden for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning.

Etter det departementet kjente til, hadde spørsmålet om hvorvidt någjeldende § 3 gjør unntak fra for mange av bestemmelsene i personopplysningsregelverket, ikke gjort seg gjeldende på samme måte for kunstneriske og litterære ytringer. Det ble derfor antatt at forslaget neppe ville medføre endringer i forhold til gjeldende rett på dette punktet.

Når det gjelder akademiske ytringer, konstaterte departementet at det er uklart i hvilken grad det gjelder unntak etter gjeldende rett. For slike ytringer tok endringsforslaget i første rekke sikte på å åpne for at begrepet «akademiske ytringer» i praksis skulle kunne tolkes tilstrekkelig vidt, og at det skulle kunne foretas bredere og mer nyanserte vurderinger med utgangspunkt i det som er problematikkens kjerne – nemlig i hvilken grad ytrings- og informasjonsfriheten gjør unntak nødvendig.

Etter departementets vurdering ville endringen også kunne gjøre bestemmelsen enklere å håndheve for Datatilsynet. Særlig i forbindelse med enkeltpersoners ytringer på internett ville det kunne skje at den som ytrer seg, hevder at for-

målet er journalistisk, mens den som ytringen gjelder, mener at formålet i realiteten er noe annet, for eksempel sjikane eller uthengning. Ettersom det ofte er vanskelig for Datatilsynet å avgjøre hva som er hensikten med en ytring, la departementet til grunn at det kan være uheldig om formålet med behandlingen alene skal være avgjørende for i hvilken grad den som ytrer seg, må forholde seg til personopplysningsregelverket. Departementet la til grunn at dersom unntaksregelen oppstiller et nødvendighetsvilkår i tillegg til vilkåret om at behandlingen må skje for et av de angitte formålene, vil Datatilsynet i slike tilfeller ikke nødvendigvis behøve å komme til en entydig konklusjon med hensyn til hva som er formålet. I mange tilfeller vil Datatilsynet kunne fastslå etter en konkret nødvendighetsvurdering at eksempelvis reglene om den registrertes rettigheter må komme til anvendelse selv om man legger til grunn den behandlingsansvarliges synspunkt om at behandlingen har et journalistisk formål.

Endelig la departementet til grunn at endringen ikke bare kunne begrense uforholdsmessige inngrep i retten til personvern, men også motvirke at personvernet blir tillagt for stor vekt på bekostning av ytrings- og informasjonsfriheten i tilfeller som i dag faller i unntaksregelens randsoner. Den någjeldende unntaksregelen åpner nemlig bare for to alternativer – enten at alle reglene i loven og forordningen får anvendelse, eller at nesten ingen regler får anvendelse. I tilfeller som er i randsonen av unntaksregelen, kan dette føre til at rettsanvenderen tolker for eksempel «journalistiske formål» eller «akademiske ... ytringer» snevrere enn det som er riktig, fordi det ville gjelde unntak i uforholdsmessig stor grad om unntaksregelen kom til anvendelse. For disse tilfellene pekte departementet på at forslaget ville åpne for mellomløsninger, med andre ord at det vil kunne gjelde unntak i en viss utstrekning, men ikke den utstrekning anvendelse av någjeldende § 3 ville ført til. Da vil det ikke være behov for å tolke disse begrepene snevert. Departementet viste til Datatilsynets synspunkter i høringen av ny personopplysningslov, jf. punkt 3.4.4 over, der tilsynet ga uttrykk for at risikoen for uforholdsmessige utslag av unntaksregelen i dag kan føre til at «journalistisk», «akademisk», «litterært» og «kunstnerisk» må tolkes mindre vidt enn det som er ønskelig.

Som en ulempe ved å utforme bestemmelsen slik at det må foretas en konkret nødvendighetsvurdering, trakk departementet frem at det kan bli mindre forutberegnelig for den behandlingsansvarlige og den registrerte hvilke bestemmel-

ser som kommer til anvendelse. Vurderingen av rekkevidden av ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 er sammensatt og skjønnsmessig. Tilsvarende gjelder for vurderingen av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Avveiningen mellom disse motstridende rettighetene vil derfor i mange tilfeller være komplisert, og det kan være vanskelig å fastslå med sikkerhet hvilke bestemmelser i personopplysningsloven og forordningen det kan gjøres unntak fra. Dersom personopplysningsloven § 3 skulle nyanseeres for å møte utfordringene ved den gjeldende unntaksregelen beskrevet overfor, mente departementet imidlertid at det var vanskelig å komme utenom at bestemmelsen må bli noe mer skjønnsmessig.

Det ble samtidig understreket at også den gjeldende unntaksregelen krever at det foretas konkrete vurderinger som ofte er krevende. Rekkevidden av den någjeldende bestemmelsen er også til dels uavklart, særlig når det gjelder akademiske ytringer. Det ble trukket frem at endringen som ble foreslått, vil kunne gi et mer håndterlig vurderingstema i disse tilfellene.

For å lette anvendelsen av bestemmelsen foreslo departementet å innta en liste over vurderingsmomenter i lovteksten som gir nærmere veiledning for nødvendighetsvurderingen. Det ble foreslått å angi at det skal legges vekt på 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 kan få for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten og d) konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte, og om den registrerte har et særskilt behov for vern.

Det ble også lagt vekt på at veiledning fra Datatilsynet samt tilsynets og Personvernemndas praksis vil bidra til å klarlegge grensene. Rettspraksis fra Høyesterett og EMD om avveiningen av de to rettighetene vil være relevant ved vurderingen, eventuelt også praksis fra EFTA-domstolen om menneskerettsvernet etter EØS-avtalen og fra EU-domstolen om forordningen.

3.6.3 «Utelukkende»-vilkåret

Som nevnt over i punkt 3.2 er det en forskjell mellom personopplysningsloven § 3 og ordlyden i forordningen artikkel 85 nr. 2 ved at personopplysningsloven § 3 er begrenset til behandling som

«utelukkende» skjer for de angitte formålene, mens artikkel 85 nr. 2 ikke er begrenset slik.

Ettersom «utelukkende»-vilkåret ikke er inn tatt i ordlyden i artikkel 85 nr. 2, la departementet til grunn at det etter forordningen ikke er påkrevd å innta et slikt vilkår i nasjonal rett. Departementet ga videre uttrykk for at hensynet til å gjøre unntaksregelen mer nyansert og enklere å praktisere og håndheve for Datatilsynet kan tilsi at vilkåret bør tas ut av personopplysningsloven § 3. Etter departementets vurdering ville bestemmelsen trolig bli enklere å praktisere dersom det ikke gjelder et absolutt vilkår om at behandlingen må skje utelukkende for et av de angitte formålene, men at graden av journalistisk formål mv. i stedet tas i betraktning i nødvendighetsvurderingen. På denne bakgrunn foreslo departementet at vilkåret ble tatt ut av bestemmelsen.

Det ble imidlertid understreket at forslaget ikke var ment å innebære noen vesentlig endring av rettstilstanden. Departementet viste til at en behandling som skjer utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, i alminnelighet vil ha et langt sterkere vern etter ytrings- og informasjonsfriheten enn behandlinger som samtidig har andre formål. I vurderingen vil det derfor normalt få stor betydning at behandlingen ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene i personopplysningsloven § 3 første ledd.

3.6.4 Bestemmelser som alltid bør komme til anvendelse

Når det gjelder hvilke bestemmelser som eventuelt skulle komme til anvendelse uavhengig av nødvendighetsvurderingen, foreslo departementet å videreføre de bestemmelsene som er angitt i någjeldende § 3. Det ble foreslått at dette skulle fremgå av § 3 andre ledd.

Det ble også foreslått at forordningen artikkel 1 (formål og mål) og artikkel 4 (definisjoner), samt lovens kapittel 1 (personvernforordningen) og 2 (saklig og geografisk virkeområde) føyes til listen. Dette var ikke ment å få noen realitetsbetydning sammenlignet med gjeldende rett, ettersom den någjeldende § 3 vanskelig kan forstås slik at den også gjør unntak fra de grunnleggende reglene om virkeområde, definisjoner mv.

Departementet vurderte også om enkelte av bestemmelsene i kapittelet om den registrertes rettigheter bør føyes til listen, herunder forordningen artikkel 16 (rett til retting), men konkluderte med at det ikke var behov for dette.

Endelig foreslo departementet å føye forordningen artikkel 33 nr. 2 til listen. Bestemmelsen omhandler forholdet mellom den behandlingsansvarlige og databehandleren og pålegger databehandleren å underrette den behandlingsansvarlige uten ugrunnet opphold ved brudd på personopplysnings sikkerheten. Departementet ga uttrykk for at denne bestemmelsen burde gjelde som en forlengelse av at forordningens regler om databehandlere og informasjonssikkerhet er gitt anvendelse, jf. artikkel 28 og 32. Med henvisning til at de øvrige bestemmelsene i artikkel 33 vil kunne gripe inn i ytrings og informasjonsfriheten, ble det ikke foreslått at artikkel 33 i sin helhet ble føyet til listen.

3.7 Høringsinstansenes syn

Et flertall blant høringsinstansene støtter forslaget om et nødvendighetsvilkår i personopplysningsloven § 3. Forslaget får støtte fra *Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Politidirektoratet, Kripos, Oslo Politidistrikt, Datatilsynet, De nasjonale forsknings-etiske komiteene, Forbrukerrådet, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, Norsk senter for forskningsdata, Skattedirektoratet, Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, KS, Landsorganisasjonen i Norge, Norsk arkivråd, Norsk senter for informasjonssikring og Sporveien AS.*

Flere av høringsinstansene trekker frem at en slik endring vil åpne for en bredere og mer nyansert vurdering. *Datatilsynet* uttaler:

«Datatilsynet støtter departementets beskrivelse av utfordringene som dagens personopplysningslov § 3 medfører i praksis. Beskrivelsen er presis og dekkende, og vi er enige i at det er et klart behov for endringer. Vi støtter også forslaget om å innføre et nødvendighetsvilkår i § 3. Dette vil tillate mer nyanserte vurderinger av når unntak skal gjøres og hvilke bestemmelser det skal gjøres unntak fra. For eksempel kan Datatilsynet komme frem til at en ytring nyter et vern etter ytringsfriheten, men at enkelte av den registrertes rettigheter likevel kan gjøres gjeldende, helt eller delvis.»

Et flertall av høringsinstansene understreker at behovet for den foreslåtte endringen særlig knytter seg til nettsteder uten en sentral redaktørfunksjon og som ikke er knyttet til noen pressefaglig

selvdømmeordning. *Akademikerne* uttaler følgende:

«Det er positivt at departementet foreslår endringer i gjeldende rett for å sikre en tilfredsstillende balanse mellom hensynene til personvern og ytrings- og informasjonsfrihet. Særlig for nettstedet uten en sentral redaktørfunksjon og som heller ikke er knyttet til noen pressefaglig selvdømmeordning, er det viktig at Datatilsynet gis nødvendig handlingsrom til, i visse tilfeller, å kunne gripe inn der ansatte eller selvstendig næringsdrivende for eksempel opplever å 'henges ut' på nettsider etc.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter uttaler:

«Spekter er i utgangspunktet skeptisk til at man regulerer pressens adgang til å behandle personopplysninger da det kan gi dårligere rammevilkår for pressens samfunnsoppdrag i et velfungerende demokrati. Vi erfarer imidlertid gjennom vår medlemskontakt at personopplysninger om ansatte som er innhentet ved bruk av offentlighetsloven, blir publisert i medier som har et formål som ligger i randsonen av de hensyn som ytrings- og informasjonsfriheten er ment å verne. Spekter ser det derfor som positivt med endringer som åpner opp for mer nyanserte vurderinger.»

Mediebedriftenes Landsforening, Advokatforeningen, Den Norske Forleggerforening, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund, Aller Media AS og Dagbladet AS, Amedia, NRK, Schibsted, TV 2, Norges institusjon for menneskerettigheter og Norsk PEN stiller seg kritisk til forslaget om å innta et nødvendighetsvilkår i § 3. Flere peker på at det vil være svært ressurskrevende om den enkelte journalist løpende og konkret for den enkelte ytring, må ta stilling til hvilke av personvernregelverkets bestemmelser som helt eller delvis skal få anvendelse. Flere frykter også en nedkjølingseffekt, samt at kildevernet kan bli skadelidende. Flere trekker også frem at lovendringen kan medføre at de samme sakene kan behandles av både Datatilsynet og Pressens faglige utvalg, og at det på denne måten innføres et tosporet system.

Klima- og miljødepartementet understreker i sin uttalelse at personopplysninger også kan inngå i informasjon som det gis innsyn i etter miljøinformasjonsloven. Departementet uttrykker bekymring for at forslaget kan påvirke evnen og

viljen til å samle inn, behandle og spre videre miljøinformasjon som inneholder slike opplysninger.

Norges institusjon for menneskerettigheter etterlyser mer empiri om omfanget av utfordringene høringsnotatet peker på, og stiller spørsmål ved om lovendringen er like presserende som høringsnotatet legger til grunn:

«NIM mener også det kan være grunn til å stille spørsmål ved om dagens regulering i personopplysningsloven § 3 er så utilstrekkelig som det inntrykket høringsnotatet kan gi. Selv om begrepet 'journalistisk' må tolkes autonomt etter personvernforordningen, har dagens regulering i § 3 også et visst spillerom i seg til å imøtegå enkelte av de utfordringene som departementet trekker frem. Vi savner en vurdering av i hvilken grad det er reguleringen i seg selv som er problemet, og i hvilken grad det er en snever/forsiktig praktisering som spiller inn. Sistnevnte vil det da være mulig å gjøre noe med uten å foreta lovendringer.

NIM savner også mer empiri om omfanget av utfordringene – slik som hvor mange ganger vanskelige vurderingssituasjoner oppstår og hva disse angår, om de skyldes manglende reguleringer eller andre forhold og om andre virkemidler, for eksempel strafferettssporet, har vært vurdert. Eksemplet som trekkes frem i høringsnotatet knyttet til utfordringer ved dagens regulering, illustrerer etter NIMs oppfatning ikke fullt ut behovet for lovendring. NIM vil her trekke frem at Personvernemndas senere vurderinger i [PVN-2018-18], der Datatilsynets vedtak ble omgjort, fremstår som rimelige – og at nemndas resultat om at den aktuelle publiseringen var omfattet av nåværende unntak i personopplysningsloven § 3, ikke nødvendigvis er av en slik karakter at behovet for å endre § 3 fremstår presserende. Det er også verdt å merke seg nemndas kommentar om at «personopplysningsloven ikke nødvendigvis er det ideelle rettsgrunnlaget for å forfølge denne typen saker», i tillegg til at nemnda også viser til at det finnes andre rettslige grenser for formidling av personopplysninger, slik som ovennevnte straffeloven §§ 266 og 267 og skadeerstatningsloven § 3-6 a.»

Uttalelsen får også støtte fra *Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund. NRK og TV 2* stiller i likhet med disse spørsmål

ved om sjikane og hets på internett bør forsøkes forhindret med andre virkemidler, inkludert straffe- og erstatningsansvar.

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler videre at det fremdeles er tidlig i personvernforordningens virke, og at det i seg selv kan tale for å avvente noe med endringer for se an utviklingen noe mer. Flere høringsinstanser mener man bør avvente eventuelle lovendringer til Ytringsfrihetskommisjonens arbeid er fullført.

Dersom et nødvendighetsvilkår likevel skal inntas i § 3, mener *Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund, Aller Media AS, Dagbladet AS, Amedia, NRK, TV 2, Schibsted og Den Norske Forleggerforening* at det bør fremgå av lovteksten at medier som er underlagt pressens selvdømmeordning og presseetiske regler, uansett vil være unntatt. *NRK* uttaler følgende:

«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.

[...]

Slik vi ser det kan det være hensiktsmessig å knytte unntaket til medier som blir omfattet av den nye medieansvarsloven.»

Videre uttaler *TV 2*:

«Det er spesielt viktig for *TV 2*, som en bred, redaktørstyrt medievirksomhet, med et omfattende antall publiseringer med et bredt variert publiserings- og stoffområde fra et mangfold av eksterne redaksjoner og frilansprodusenter, at det ikke er tvil om at hele virksomheten omfattes av unntaket og at dette er 'nødvendig for å bringe retten til vern av personopplysninger i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet.' Unntaket må også omfatte eksterne produsenter og frilansere som leverer (men ikke selv publiserer) redaksjonelt materiale. Uten en slik presisering vil medier som *TV 2* – som har hatt og tatt et omfattende ansvar for å bygge et eksternt produksjonsmiljø – bli stilt vesentlig vanskeligere enn situasjon er i dag, og dette vil også medføre en 'chilling effect' i disse viktige produksjonsmiljø[ene].»

Flertallet av høringsinstansene stiller seg positive til de foreslåtte vurderingskriteriene i § 3 andre ledd. *Datatilsynet* trekker frem følgende:

«Etter vår oppfatning er vurderingskriteriene godt egnet til å sikre en god balanse mellom ytringsfriheten og personopplysningsvernet.»

Flere høringsinstanser trekker frem behovet for klare retningslinjer og veiledning fra *Datatilsynet* ved innføring av slike skjønnsmessige kriterier.

Advokatforeningen mener at de skjønnsmessige kriteriene vil gjøre unntaksbestemmelsen vanskelig å anvende. Foreningen uttaler følgende:

«*Advokatforeningen* er imidlertid ikke enig i at et nødvendighetsvilkår knyttet til ytrings- og informasjonsfriheten er særlig godt egnet til å gjøre bestemmelsen klarere eller enklere å praktisere og håndheve. Tvert imot vil et slikt vilkår, og da særlig i kombinasjon med de meget overordnede og skjønnsmessige vurderingstemaene som særlig skal hensyntas ifølge lovforslaget, heller gjøre unntaksbestemmelsen mer utilgjengelig og vanskelig å anvende. Ønsket om å unngå uforholdsmessige/uønskede effekter av personvernreglene (f.eks. i forbindelse med sjikane på internett) vil etter *Advokatforeningens* oppfatning neppe ivaretas gjennom forslaget, blant annet fordi ordlyden åpner for en rekke skjønnsmessige vurderinger.»

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å fjerne «utelukkende»-kriteriet fra § 3, er i hovedsak positive til dette. *Forsvarsdepartementet* trekker frem at det er uklart hvorvidt regelen vil bli enklere å praktisere uten dette kriteriet når det i høringsnotatet uansett legges til grunn at det ikke medfører noen vesentlig endring.

Få høringsinstanser har innspill til departementets forslag til nytt andre ledd i § 3 om hvilke bestemmelser i personopplysningsloven og forordningen som alltid skal gjelde. *Datatilsynet* stiller imidlertid spørsmål ved hvorvidt lovforslaget er formulert slik at det i praksis kan gjøres unntak fra flere bestemmelser enn det forordningen tillater. *Tilsynet* foreslår at loven bør angi positivt hvilke kapitler i forordningen det er adgang til å gjøre unntak fra, heller enn hvilke som uansett vil komme til anvendelse. *Datatilsynet* foreslår i tillegg at artikkel 33 i sin helhet inntas i listen, ikke kun artikkel 33 nr. 2.

3.8 Departementets vurdering

3.8.1 Forslaget om å innta et nødvendighetsvilkår

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å innføre et nødvendighetsvilkår i personopplysningsloven § 3. Det er imidlertid også flere høringsinstanser som reiser spørsmål om behovet for endringene.

Som fremhevet over i punkt 3.1 gir personopplysningsloven § 3 lite spillerom for å foreta en nærmere vurdering av i hvilken utstrekning unntak er nødvendig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Den lovfestede avveiningen mellom retten til privatliv 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 «journalistiske formål» etter EU-domstolens praksis skal tolkes svært vidt. Som nevnt over i punkt 3.4.4 har Datatilsynet tidligere fremhevet de problematiske sidene ved dette, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.4 side 102. Også Personvernemnda har uttalt seg kritisk om unntaksregelen i § 3 i vedtak 21. januar 2019 om behandling av personopplysninger om leger mv. på nettstedet legelisten.no (PVN-2018-14). Personvernemnda ga uttrykk for at den någjeldende bestemmelsen ikke i tilstrekkelig grad åpner for å foreta nyanserte avveininger mellom ytringsfrihet og personopplysningsvern:

«Personvernemnda ser det slik at løsningen som den norske lovgiveren har valgt, hvor det i personopplysningsloven 2018 § 3 gjøres unntak fra de aller fleste av bestemmelsene i GDPR, gjør det svært vanskelig å foreta de nyanserte avveiningene mellom ytringsfrihet og personopplysningsvern som både praksis fra EU-domstolen og fortalen til GDPR forutsetter at skal gjøres: Dersom det først legges til grunn at den aktuelle behandlingen er omfattet av unntaket i § 3, vil den registrerte langt på vei falle utenfor det vern som følger av GDPR. En slik rettstilstand vil kunne være vanskelig å forene med statens plikter etter EMK artikkel 8 til å sikre et tilstrekkelig vern av privatlivet, herunder personopplysningsvernet. For nemnda er det her viktig å minne om at hensynet til ytringsfriheten ikke bare ivaretas ved personopplysningsloven 2018 § 3, men også en rekke andre steder i GDPR. Av særlig betydning i denne saken er GDPR artikkel 6, som i nr. 1

bokstav f gir anvisning på en interesseavveining hvor ytringsfriheten kan utgjøre en av flere berettigede interesser.»

Høringen har også vist at flere aktører ser behov for en nyansering av dagens unntaksregel. Både *Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Sporveien AS* har fremhevet at de opplever problemer som følge av bestemmelsen, og viser særlig til situasjoner hvor private opplysninger om deres ansatte publiseres i offentligheten.

Flere høringsinstanser, herunder *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Norsk Journalistlag*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Presseforbund* og *NRK* har gitt uttrykk for at sjikane og hets på internett bør forsøkes forhindret med andre virkemidler enn personopplysningsloven. Det er også blitt trukket frem at sjikane og uthenging vil kunne rammes av bestemmelser i straffeloven, og at dette eventuelt også kan forfølges privatrettslig etter skadeerstatningsloven § 3-6 om krenking av privatlivets fred eller § 3-6 a om ærekrenkelser. Departementet deler oppfatningen om at det i denne forbindelse også må sees hen til virkemidler utover personopplysningsloven. Samtidig vil departementet understreke at utfordringene med personopplysningslovens unntaksregel ikke bare knytter seg til sjikane og uthengning. Det er videre vesentlig å understreke at spørsmålet om hvordan unntaksregelen bør utformes, heller ikke er et spørsmål om å forby eller sanksjonere bestemte typer av uønskede ytringer, men om hvordan personopplysningslovens saklige virkeområde skal avgrenses. Dette er en annen og mer prinsipiell problemstilling, særlig i lys av at unntaksregelen etter personvernforordningen må begrenses til det «strengt nødvendige», og at Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 stiller krav om forholdsmessighet ved inngrep i retten til privatliv. Den prinsipielle utfordringen er at den någjeldende unntaksregelen 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.

Departementet vil også fremheve at et nødvendighetsvilkår ikke bare vil kunne begrense uforholdsmessige inngrep i retten til personvern, men også motvirke at personvernet blir tillagt for stor vekt på bekostning av ytrings- og informasjonsfriheten. Den någjeldende unntaksregelen åpner bare for to alternativer – enten at alle reglene i loven og forordningen får anvendelse, eller at

nesten ingen regler får anvendelse. I tilfeller som er i randsonen av unntaksregelen, kan dette føre til at rettsanvenderen tolker for eksempel «journalistiske formål» eller «akademiske ... ytringer» snevrere enn det som er riktig, fordi det ville gjelde unntak i uforholdsmessig stor grad om unntaksregelen kom til anvendelse. Å innføre et nødvendighetsvilkår vil videre legge til rette for å ta vilkåret om at behandlingen «utelukkende» må skje for et av de angitte formålene, ut av bestemmelsen, jf. punkt 3.8.3.

Departementet understreker at en nyansering av unntaksbestemmelsen, slik at flere bestemmelser vil kunne komme til anvendelse i enkelte tilfeller enn det som er situasjonen i dag, ikke vil innebære at det ikke vil være adgang til å ytre seg, også når ytringene inneholder personopplysninger. Dersom reglene om behandlingsgrunnlag og retten til sletting skulle komme til anvendelse, må også disse anvendes i tråd med ytrings- og informasjonsfriheten.

Etter dette fastholder departementet forslaget i høringsnotatet om å innføre et nødvendighetsvilkår i personopplysningsloven § 3, jf. første ledd første punktum i forslaget til ny § 3. Det vises for øvrig til drøftelsene i høringsnotatet, jf. punkt 3.6.2 over.

Departementet opprettholder forslaget om å angi vurderingsmomenter i lovteksten med utgangspunkt i momenter som er vektlagt i norsk og internasjonal rettspraksis i avveininger mellom ytrings- og informasjonsfriheten og personvernet, jf. første ledd andre punktum i forslaget til ny § 3. Forslaget får støtte fra blant annet *Datatilsynet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *KS*, som legger til grunn at vurderingsmomentene vil bidra til å bøte på utfordringene som oppstår med en mer skjønnspreget bestemmelse.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser uttrykker bekymring for at de foreslåtte vurderingskriteriene i seg selv er så skjønnspregede at de ikke vil bidra til å lette anvendelsen av bestemmelsen i tilstrekkelig grad. Etter departementets vurdering er det imidlertid vanskelig å komme utenom at vurderingskriteriene må bli skjønnspregede. Dette kan til en viss grad avhjelpest gjennom nærmere utdypning i merknadene til bestemmelsen, men nærmere grensdragninger vil også måtte etableres gjennom praksis.

Det vises for øvrig til merknadene til de enkelte vurderingsmomentene i kapittel 7.

Klima- og miljødepartementet ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at et nødvendighetsvilkår vil kunne påvirke evnen og viljen til spredning av

miljøinformasjon som det er gitt innsyn i etter miljøinformasjonsloven. Departementet understreker at det må sees hen til miljøinformasjonslovens formål og Grunnloven § 112 andre ledd ved anvendelsen av bestemmelsen som foreslås i proposisjonen her, jf. forslaget til ny § 3 første ledd bokstav a. Departementet legger til grunn at eventuelle utfordringer knyttet til tvil om om personopplysningslovens rekkevidde som utgangspunkt kan avhjelpest gjennom veiledning fra Datatilsynet, og ser derfor ikke behov for noen nærmere lovregulering på nåværende tidspunkt. Dersom det likevel skulle vise seg å bli behov for nærmere lovregulering av forholdet til personopplysningsloven, legger departementet til grunn at det vil være mest hensiktsmessig å innta en slik regulering i miljøinformasjonsloven.

3.8.2 Særlig om redaktørstyrte medier

Det ble i høringsnotatet fremhevet at den foreslåtte lovendringen ikke var ment å medføre noen endring av rettstilstanden for medier med en sentral redaktørfunksjon og som er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning. Høringen har vist at bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet, ikke tydelig nok fremhevet at unntaksregelen skulle komme til anvendelse fullt ut for slike medier.

Departementet ser at det vil være en fordel å presisere bestemmelsen på dette punktet. Det foreslås derfor å innta en særskilt unntaksbestemmelse som viderefører gjeldende rett for redaktørstyrte medier, jf. tredje ledd i forslaget til ny § 3.

Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig å knytte bestemmelsen opp mot medieansvarslovens virkeområde. En lignende avgrensning foreslås også av *Mediebedriftenes Landsforening*, *TV 2*, *NRK* og *Norsk Journalistlag*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Presseforbund* og støttes av *Schibsted*. Medieansvarsloven trådte i kraft 1. juli 2020, og pålegger mediene å utpeke en redaktør og regulerer blant annet redaktørens rettslige ansvar ved krenkelser av privatlivets fred. Loven gjelder for «medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse», jf. § 2. Dette avgrenser blant annet mot medier som kun formidler informasjon uten at den bearbeides, og vil omfatte de medier som arbeider etter journalistfaglige metoder, basert på presseetiske prinsipper, jf. Prop. 31 L (2019–2020) kapittel 20 side 99–100.

Etter departementets vurdering vil en avgrensning med utgangspunkt i medieansvars-

loven ha flere fordeler. Dette vil bidra til sammenheng i regelverket, samtidig som medier uansett må ha foretatt en vurdering av om de omfattes av medieansvarsloven.

Det er ikke et kriterium etter medieansvarsloven at mediet er tilsluttet en pressefaglig selv-dømmeordning eller lignende. Departementet har vurdert om det bør oppstilles et tilleggsvilkår om dette i personopplysningslovens unntaksregel. Etter departementets vurdering er det imidlertid tvilsomt om et slikt tilleggsvilkår vil ha vesentlig praktisk betydning ved siden av hovedregelen i forslaget til ny § 3 første ledd. Departementet legger til grunn at medier som er omfattet av medieansvarsloven, men som ikke er tilsluttet en selv-dømmeordning, som utgangspunkt uansett vil være unntatt fra bestemmelsene i personopplysningsloven og personvernforordningen etter den konkrete nødvendighetsvurderingen. Hvorvidt mediet er tilsluttet en selv-dømmeordning, er bare ett av flere momenter i denne vurderingen, jf. første ledd bokstav b i forslaget til ny § 3, som neppe vil kunne bli avgjørende for medier som omfattes av medieansvarsloven. Etter departementets vurdering bør det heller ikke inntas et slikt vilkår uten nærmere utredning. Det foreslås på denne bakgrunn ikke et tilleggsvilkår om at mediet må være tilsluttet en pressefaglig selv-dømmeordning.

Innholdsleverandører som bare omsetter til andre mediekkanaler, for eksempel nyhetsbyråer, faller utenfor medieansvarslovens virkeområde. Det samme vil gjelde for frilansere mv. som produserer journalistikk som leveres til medier som omfattes av medieansvarsloven. Departementet ser at det kunne vært hensiktsmessig om også disse gruppene var omfattet av en særskilt presisering i personopplysningsloven. Også for disse må det som utgangspunkt legges til grunn at unntaksregelen i første ledd vil komme til anvendelse fullt ut, slik at det bare er bestemmelsene i andre ledd som vil gjelde. Samtidig ser departementet at det vil være krevende å finne tilstrekkelig presise avgrensningskriterier for disse gruppene i personopplysningsloven uten nærmere utredning. Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å utvide særregelen til også å omfatte disse gruppene.

Ved behandlingen av medieansvarsloven fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak, jf. vedtak 7. mai 2020 nr. 551:

«Stortinget ber regjeringen utrede om medieansvarslovens virkeområde kan utvides til å omfatte nyhetsbyråer som leverer kvalitets-

kontrollert innhold, og hvordan dette kan gjøres uten å motvirke målet om å sikre et klart ansvarspunkt i mediene, og komme tilbake til Stortinget med sak på egnet vis innen vårsesjonen 2021.»

Dersom medieansvarslovens virkeområde eventuelt skulle bli utvidet i fremtiden, vil dette som utgangspunkt medføre at virkeområdet til den foreslåtte særregelen i personopplysningsloven § 3 utvides tilsvarende.

Det understrekes at unntaksregelen i første ledd i forslaget til ny § 3 som utgangspunkt vil komme til anvendelse fullt ut for innholdsleverandører og frilansere mv. som produserer journalistikk for medier som omfattes av medieansvarsloven.

Medieansvarsloven gjelder for medier som driver «journalistisk» produksjon og publisering, jf. medieansvarsloven § 2. Departementet legger til grunn at produksjon og publisering som er «journalistisk» i medieansvarslovens forstand, også vil regnes som «journalistisk» i personvernforordningens forstand, jf. artikkel 85 nr. 2. Departementet har vurdert om § 3 tredje ledd derfor bør begrenses slik at særregelen kun omfatter behandling av personopplysninger for journalistiske formål, og ikke behandling med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Med en slik avgrensning vil behandling for de øvrige formålene måtte vurderes etter den generelle regelen i første ledd.

Etter departementets vurdering vil imidlertid en slik oppdeling være uheldig. Forordningens begreper om journalistiske formål og akademiske, kunstneriske og litterære ytringer er overlappende og vanskelige å avgrense mot hverandre. Selv om det legges til grunn at produksjon og publisering som omfattes av medieansvarsloven, i utgangspunktet vil være omfattet av forordningens begrep om journalistiske formål, vil det i det enkelte tilfellet kunne oppstå spørsmål om behandlingen delvis også må sies å skje med henblikk på akademiske, kunstneriske og litterære ytringer i forordningens forstand. Hvis tredje ledd kun gjelder for journalistiske formål, vil mediene måtte forsøke å foreta nærmere grensdragninger. Dette vil gjøre bestemmelsen vanskelig å anvende. For å unngå dette foreslår departementet at tredje ledd ikke avgrenses kun til journalistiske formål. Dette vil også sikre at gjeldende rett videreføres fullt ut for disse mediene.

Det understrekes at den foreslåtte særbestemmelsen for medier som omfattes av medieansvarsloven, ikke skal tolkes motsetningsvis. Formålet

med bestemmelsen er kun å gjøre det klart at disse mediene ikke trenger å foreta en konkret nødvendighetsvurdering etter første ledd. Andre som behandler personopplysninger for journalistiske formål mv., vil kunne være unntatt fra reglene i samme utstrekning, men da i henhold til nødvendighetsvurderingen etter første ledd.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at forslaget i høringsnotatet ville kunne føre til et tosporet system hvor de samme sakene kan klages inn til både Datatilsynet og Pressens Faglige Utvalg. Departementet legger til grunn at forslaget til ny § 3 ikke vil føre til at dette blir noen større praktisk problemstilling enn i dag. For medier som er omfattet av medieansvarsloven, vil gjeldende rett bli videreført. For medier som ikke er omfattet av medieansvarsloven, men som likevel er tilsluttet en pressefaglig selvdømmeordning, vil første ledd ikke medføre realitetsendringer.

3.8.3 «Utelukkende»-vilkåret

Høringen ga bred støtte til forslaget om ikke å videreføre vilkåret om at behandlingen må skje «utelukkende» for de angitte formålene. Departementet opprettholder dette forslaget, og viser til vurderingene i høringsnotatet, jf. punkt 3.6.3.

Det understrekes at forslaget på dette punktet ikke er ment å innebære noen vesentlig endring av rettstilstanden. En behandling som skjer utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, vil i alminnelighet ha et langt sterkere vern etter ytrings- og informasjonsfriheten enn behandlinger som samtidig har andre formål. I vurderingen vil det derfor normalt få stor betydning at behandlingen ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene i personopplysningsloven § 3 første ledd.

Når det gjelder den foreslåtte særbestemmelsen for medier som er omfattet av medieansvarsloven, viser departementet til at forslaget om å ta «utelukkende»-vilkåret ut av bestemmelsen henger tett sammen med forslaget om å innta et nødvendighetsvilkår. Med et nødvendighetsvilkår vil det ikke lenger være formålet alene som er avgjørende for om det gjelder unntak, og det er da mindre behov for å avgrense bestemmelsen til behandling som skjer utelukkende for et av de angitte formålene. Forslaget til tredje ledd om medier som omfattes av medieansvarsloven, innebærer at det ikke vil gjelde et nødvendighetsvilkår for disse mediene. Etter departementets vurdering bør derfor «utelukkende»-vilkåret videre-

føres i den foreslåtte særregelen i tredje ledd. Det vil innebære at behandling som ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene, reguleres av første ledd, slik at det må foretas en nødvendighetsvurdering.

3.8.4 Særlig om akademiske ytringer

Når det gjelder akademiske ytringer, er det uklart i hvilken grad det gjelder unntak etter gjeldende rett. Uklarheten gjelder dels den nærmere forståelsen av begrepet «akademiske ytringer» i forordningen artikkel 85 og dels hva som skal til for at behandling av personopplysninger kan anses å skje «med henblikk på» slike ytringer, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 14.2 side 100–101. Videre kan det være vanskelig å vurdere hva som skal til for at en konkret behandling skjer «utelukkende» for dette formålet.

Departementet legger til grunn at begrepet «akademiske ytringer» må forstås slik at det er ment å fange opp den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten så langt den rekker. Etter departementets syn vil det derfor være en klar fordel om bestemmelsen legger til rette for en bred og nyansert vurdering av rekkevidden av den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i det enkelte tilfelle. Departementet har også merket seg at *Norsk senter for forskningsdata* og *De nasjonale forskningsetiske komiteene* ser positivt på nyanseringen av unntaket for akademiske ytringer slik det er foreslått.

Når vurderingen må ta utgangspunkt i den konkrete behandlingen og den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten, blir det mindre vesentlig å forsøke å foreta prinsipielle grensedragninger mellom akademiske ytringer og aktiviteter som foranlediger slike ytringer, herunder forskning. Hvis det i et konkret tilfelle vil stride mot den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten at forordningen og loven kommer til anvendelse fullt ut, vil dette være avgjørende. Hvorvidt behandlingsaktivitetene best kan karakteriseres som aktiviteter i forbindelse med forskning, publisering, formidling eller annet, vil med et slikt utgangspunkt ikke være avgjørende i seg selv.

Departementet bemerker samtidig at det synes lite nærliggende at den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i vesentlig utstrekning vil gi rett til å behandle personopplysninger for forskningsformål uten hensyn til personopplysningslovens regler. Som *Datatilsynet* nevner i sin høringsuttalelse, slår personvernforordningen fast at den kommer til anvendelse for forskning, jf. fortalepunkt 159–160. Ved vurderingen av behovet

for unntak må det dessuten sees hen til hva det vil medføre for den behandlingsansvarlige å måtte forholde seg til reglene, jf. forslaget til § 3 første ledd andre punktum bokstav c. Forordningen og loven åpner i vid utstrekning for å vektlegge hensynet til den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten. Så lenge dette hensynet kan ivaretas innenfor rammen av reglene i forordningen og loven, vil det ikke være nødvendig med unntak. Det kan imidlertid ikke prinsipielt sett utelukkes at den akademiske ytrings- og informasjonsfriheten i enkelttilfeller kan gjøre unntak nødvendig. Da vil dette være avgjørende.

3.8.5 Bestemmelser som alltid skal gjelde

Det er få høringsinstanser som har hatt merknader til forslaget til nytt andre ledd i § 3 som fastslår hvilke bestemmelser i loven og forordningen det uansett ikke skal kunne gjøres unntak fra. *Datatilsynet* støtter departementets forslag om å føye artikkel 33 nr. 2 til listen over regler det ikke kan gjøres unntak fra, men stiller spørsmål ved om ikke artikkelen i sin helhet bør føyes til listen. *Datatilsynet* peker på at avviksmeldinger til tilsynsmyndigheten vil sette tilsynsmyndigheten i stand til å veilede om hva som skal til for å lukke et eventuelt sikkerhetsavvik og forhindre gjentakelse. Tilsynet understreker at det ikke vil være nødvendig å avsløre kilder eller gjengi selve opplysningene i en avviksmelding.

Etter departementets vurdering er det ikke grunnlag for å gi artikkel 33 anvendelse i sin helhet på nåværende tidspunkt. Betydningen dette kan ha for ytrings- og informasjonsfriheten, bør utredes nærmere før en slik endring eventuelt foretas.

Departementet fastholder at personvernforordningen artikkel 33 nr. 2 bør inntas. Bestemmelsen er begrenset til å omhandle databehandlerens plikt til å varsle den behandlingsansvarlige om brudd på personopplysningsikkerheten, og bør inntas som en naturlig forlengelse av at forordnin-

gens regler om databehandlere og informasjonssikkerhet er gitt anvendelse, jf. artikkel 28 og 32.

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om artikkel 16 i forordningen også bør inntas som en bestemmelse som alltid vil komme til anvendelse etter § 3. Artikkel 16 gir den registrerte en rett til å få uriktige personopplysninger om seg selv rettet uten ugrunnet opphold, og til å få ufullstendige personopplysninger komplettert. *Den Norske Forleggerforening* stiller seg negativ til dette forslaget og peker på at retting for kunstneriske og litterære ytringer kan innebære en svært kostbar og ressurskrevende prosess. Departementet fastholder at artikkel 16 ikke bør inntas i listen i § 3 andre ledd.

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse pekt på at forslaget til § 3 andre ledd åpner for at det kan gjøres unntak fra flere bestemmelser enn det forordningen legger opp til i artikkel 85. For å løse dette foreslår tilsynet at bestemmelsen angir hvilke kapitler i forordningen det kan gjøres unntak fra, heller enn å angi hvilke bestemmelser som alltid skal gjelde.

Etter departementets syn er det gode grunner for å formulere bestemmelsen slik at det angis positivt hvilke bestemmelser som alltid kommer til anvendelse. En slik innfallsvinkel vil gjøre det tydeligere for lovanvenderne hvilke lovbestemmelser de må forholde seg til.

Bestemmelsene som det i høringsforslaget ikke var angitt at alltid skulle komme til anvendelse, men som artikkel 85 ikke åpner for unntak fra, var bestemmelser i forordningen kapittel I (formål, geografisk virkeområde og definisjoner), X (delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter) og XI (sluttbestemmelser). Disse vil det heller ikke være særlig relevant å gjøre unntak fra, men for ordens skyld foreslår departementet at også disse inntas i listen over bestemmelser det ikke kan gjøres unntak fra. Dette er ikke ment å medføre noen realitetsendring sammenlignet med gjeldende rett.

4 Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova

4.1 Presisering av forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova

4.1.1 Gjeldende rett

Forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova er ikke særskilt regulert i offentleglova eller i de utfyllende nasjonale bestemmelsene i personopplysningsloven. Dette reguleres i stedet av forordningen artikkel 86, som lyder:

«Artikkel 86 *Behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter*

Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.»

Det følger av bestemmelsen at personopplysninger kan utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet når utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Formålet med dette er «å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger». Dette er nærmere utdypet i fortalepunkt 154, der det blant annet fremgår:

«Denne forordning gir mulighet for at det ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Innsyn i offentlige dokumenter kan anses for å være i allmennhetens interesse. Personopplysninger i dokumenter som oppbevares av en offentlig myndighet eller et offentlig organ, bør kunne offentliggjøres av nevnte myndighet eller organ dersom dette er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myn-

digheten eller det offentlige organet er underlagt. Nevnte lovbestemmelser bør bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor i samsvar med retten til vern av personopplysninger, og kan derfor inneholde bestemmelser om det nødvendige samsvaret med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning. Offentlige myndigheter og organer bør i denne forbindelse omfatte alle myndigheter eller andre organer som omfattes av medlemsstatenes nasjonale rett om dokumentinnsyn.»

Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det følger av fortalepunkt 154 at det «ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter».

Det kan imidlertid også spørres om artikkel 86 medfører at offentleglova kan få forrang foran forordningen dersom det er motstrid mellom reglene. Det følger av fortalepunkt 154 at det i nasjonal rett kan gis bestemmelser som bringer innsynsretten og personopplysningsvernet «i samsvar med» hverandre. Dette tilsier etter departementets syn at artikkel 86 åpner for at nasjonale regler om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen. Denne forståelsen støttes også av bestemmelsens plassering i forordningen kapittel IX, der alle de øvrige artiklene åpner for unntak fra eller presiseringer av forordningens regler i nasjonal rett. Departementet legger derfor til grunn at offentleglova kan gå foran bestemmelser i forordningen hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen.

Personvernemnda tok i vedtak 18. februar 2019 stilling til forholdet mellom forordningen artikkel 86 og forordningens regler om behand-

lingsgrunnlag i forbindelse med utlevering etter offentleglova, jf. PVN-2018-12. Saken gjaldt en kommunes publisering av saksfremlegg til et kommunestyremøte på kommunens nettside. Nemnda la til grunn at «rettstilstanden etter personopplysningsloven 2018 og GDPR er slik at utlevering av personopplysninger 'i samsvar med' offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag i artikkel 6 og 9».

Når det gjelder anvendelsen av personopplysningsloven ved innsamling og videre bruk av personopplysninger innhentet gjennom innsyn, følger det av offentleglova § 7 første ledd at informasjon det er gitt tilgang til etter offentleglova, som utgangspunkt kan brukes fritt. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 1 andre punktum, der det er fastsatt at loven skal legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon. Utgangspunktet om fri bruk etter offentleglova § 7 første ledd gjelder likevel bare så langt ikke annen lovgivning er til hinder for slik bruk, som for eksempel personopplysningsloven. I den grad videre behandling av personopplysninger innhentet gjennom innsyn etter offentleglova omfattes av personopplysningslovens virkeområde, må bruken skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen, også reglene om behandlingsgrunnlag.

Personopplysningsloven og forordningen gjelder ikke ved behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som ledd i «rent personlige eller familiemessige aktiviteter», jf. personopplysningsloven § 2 andre ledd bokstav a. Rekkevidden av dette unntaket beror delvis på formålet med behandlingen, men også på hva slags behandlingsaktiviteter som utføres. Offentliggjøring av personopplysninger på internett slik at opplysningene blir tilgjengelig for et ubestemt antall personer, dekkes ikke av unntaket for rent personlige eller familiemessige aktiviteter, jf. EU-domstolens avgjørelse i *Lindqvist*, C-101/01, avsnitt 47 om det tilsvarende unntaket i 95-direktivet:

«Denne undtagelse skal derfor fortolkes således, at den udelukkende vedrører de aktiviteter, der indgår i den enkelte borgers privatliv eller familieliv, hvilket åbenbart ikke er tilfældet med hensyn til behandling af personopplysninger, som består i, at de offentliggøres på internettet, hvorved disse oplysninger bliver tilgængelige for et ubestemt antal personer.»

Dersom behandlingen skjer for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstne-

riske eller litterære ytringer, gjelder bare bestemmelsene nevnt i personopplysningsloven § 3. Det vises til redegjørelsen for denne unntaksregelen i punkt 3.1 over.

4.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet om det var behov for en bestemmelse i offentleglova eller personopplysningsloven som klargjør forholdet mellom de to lovene.

Departementet tok i denne forbindelse utgangspunkt i at det prinsipielt sett ikke er grunn til å gjøre unntak fra bestemmelser i personvernforordningen dersom disse kan tolkes og anvendes slik at de ikke er til hinder for utlevering i samsvar med offentleglova. Spørsmålet ble dermed om det finnes bestemmelser i forordningen som ikke lar seg tolke og anvende slik at adgangen til utlevering etter offentleglova ikke begrenses. Etter departementets vurdering syntes dette ikke å være tilfellet.

Når det gjelder forordningens regler om rettslig grunnlag for behandlingen, viste departementet til at Personvernemnda i PVN-2018-12 la til grunn at utlevering av personopplysninger i samsvar med offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 og 9. Departementet ga i denne forbindelse uttrykk for at dersom forholdet mellom lovene skal reguleres nærmere, kunne det vurderes om disse bestemmelsene av prinsipielle grunner likevel burde gis anvendelse, men la til grunn at dette ikke vil ha noen realitetsbetydning for adgangen til utlevering. Når offentleglova åpner for utlevering, vil det foreligge rettslig grunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, jf. nr. 3, og eventuelt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10, og i alle fall dersom disse bestemmelsene tolkes og anvendes i lys av artikkel 86.

Departementet vurderte videre om det kunne være behov for å fravike reglene om overføring til tredjestater og internasjonale organisasjoner, jf. personvernforordningen kapittel V. På dette punktet kom departementet til at unntaksregelen i forordningen artikkel 49 nr. 1 bokstav d og bokstav g, tolket i lys av artikkel 86, vil gi grunnlag for overføring til tredjestater og internasjonale organisasjoner ved innsyn etter offentleglova.

Departementet ga på denne bakgrunn uttrykk for at det ved en eventuell lovregulering av forholdet mellom de to lovene ville være mest nærliggende å innta en bestemmelse i offentleglova som konstaterer at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova. Departementet ba

samtidig om tilbakemelding fra høringsinstansene på hvorvidt det finnes bestemmelser i forordningen eller personopplysningsloven som bør vike av hensyn til innsynsretten.

Departementet fastslo videre at det ikke hadde identifisert et behov for en egen presisering i loven som klargjorde forholdet til personopplysningsloven ved videre bruk av personopplysninger innhentet gjennom innsyn. Det ble vist til at det her som ellers vil være personopplysningslovens regler om saklig virkeområde som er avgjørende for lovens anvendelse, jf. personopplysningsloven §§ 2 og 3.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på hvorvidt det er behov for en presisering av forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova, og hvordan en slik presisering eventuelt bør utformes.

Forbrukertilsynet, Datatilsynet, Forbrukerrådet, Arkivverket, Forsvarsdepartementet, Norsk Arkivråd, Skattedirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter forslaget om å innta en bestemmelse i offentleglova som presiserer at personopplysningsloven vil gjelde fullt ut. *Datatilsynet* uttaler:

«Datatilsynet ser et behov for en presisering av i hvilken grad offentleglovas regler går foran forordningen artikkel 86. En slik presisering vil kunne medvirke til en klarere rettstilstand.

[...]

Vi deler derfor departementets vurdering om at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova.»

KS stiller seg på sin side skeptisk til å innta en slik formulering i loven uten at det er gjort en bredere utredning av hvorvidt personopplysningsloven vil gjelde fullt ut i alle tilfeller.

Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund støtter forslaget om en presisering av forholdet mellom lovene, men mener at dette ikke bør gjøres ved å presisere at personopplysningsloven vil gjelde fullt ut, slik departementet foreslo. De uttaler:

«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.»

Uttalelsen får støtte fra *Mediebedriftenes Landsforening, Norsk PEN, Amedia, TV 2 og NRK*.

Unit og Fylkesmannen i Vestland tar til orde for at en presisering av forholdet mellom lovene vil være mest hensiktsmessig å plassere i personopplysningsloven, mens *Akademikerne* og *KS* argumenterer for at en presisering bør inntas i begge lovene.

Domstoladministrasjonen, Advokatforeningen, Klima- og miljødepartementet og De nasjonale forskningsetiske komiteer er negative til å innta en presisering og stiller seg skeptiske til om det er behov for det. *Klima- og miljødepartementet* understreker også at personopplysningslovens forhold til miljøinformasjonsloven vil være relevant i denne forbindelse på lik linje med offentleglova. Departementet uttaler følgende:

«Vi mener imidlertid at det kan vurderes om det er mer hensiktsmessig å fortsatt la forholdet mellom lovene avgjøres ved tolkning i det enkelte tilfelle enn å fastslå at personopplysningsloven og forordningen skal gjelde fullt ut ved utlevering etter offentleglova og miljøinformasjonsloven.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etterlyser for øvrig også en avklaring av forholdet mellom offentleglova, personopplysningsloven og kommuneloven § 11-3 som pålegger kommuner å tilgjengeliggjøre sakslister og andre møtedokumenter for allmennheten, så fremt de ikke er unntatt offentlighet.

4.1.4 Departementets vurdering

Høringen har vist at det er uenighet om behovet for en presisering av forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven, og hvordan en slik presisering eventuelt bør utformes.

Når det gjelder organets adgang til utlevering etter offentleglova, fastholder departementet synspunktet om at det prinsipielt sett ikke bør gjøres unntak fra bestemmelser i personvernforordningen dersom disse kan tolkes og anvendes slik at de ikke er til hinder for utlevering i samsvar

med offentleglova. Dersom det ikke kan identifiseres bestemmelser i personvernforordningen som begrenser innsynsadgangen, vil det ved en eventuell lovregulering derfor være mest nærliggende å slå fast i offentleglova at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut.

Selv om det etter departementets vurdering ikke synes å være bestemmelser i personvernforordningen som ikke lar seg tolke og anvende slik at innsynsadgangen ikke begrenses, ser departementet imidlertid at det er vanskelig å fastslå dette for alle tilfeller uten nærmere utredning. Flere høringsinstanser gir også uttrykk for at spørsmålet bør utredes nærmere før det eventuelt kan foretas lovendringer.

Som *Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund* er inne på i sin høringsuttalelse, er det videre en fare for at en bestemmelse som fastslår at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut, kan misforstås i den retning at personopplysningsloven er ment å begrense innsynsadgangen. Etter departementets vurdering vil det også av denne grunn være behov for nærmere utredning av hvordan en eventuell lovregulering bør utformes.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke en nærmere regulering av forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven ved utlevering av opplysninger nå.

Når det gjelder innsamling gjennom offentleglova og videre bruk, fastholder departementet synspunktet om at det ikke er behov for presiseringer i offentleglova eller personopplysningsloven hva gjelder forholdet mellom de to lovene. Her som ellers er det i utgangspunktet personopplysningslovens regler om saklig virkeområde som er avgjørende for lovens anvendelse, jf. personopplysningsloven §§ 2 og 3.

Departementet er kjent med at det i praksis har oppstått spørsmål om personopplysningsloven og forordningen kan være til hinder for å utlevere personopplysninger ved innsyn dersom det er sannsynlig at den videre bruken av disse opplysningene vil skje i strid med personopplysningsregelverket. Departementet understreker derfor at det er reglene i offentleglova som er avgjørende for innsynsretten. Dersom personopplysninger skal unntas fra innsyn på grunn av en risiko for at opplysningene vil bli misbrukt, må det derfor kunne vises til en unntaksbestemmelse i offentleglova. Offentleglova inneholder ingen unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å nekte innsyn etter en vurdering av risikoen for at den konkrete personen eller virksomheten som begjærer innsyn, vil kunne behandle personopplysninger ulov-

lig. Offentleglova § 24 tredje ledd gir hjemmel for å unnta fra innsyn opplysninger som vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, og opplysninger som kan utsette enkeltpersoner for fare. Disse vurderingene må imidlertid foretas med utgangspunkt i opplysningenes art, og ikke ut fra hvem som begjærer innsyn.

Når det gjelder innspillet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avklaring av forholdet mellom offentleglova, personopplysningsloven og kommuneloven § 11-3, følger det av kommuneloven § 11-3 tredje ledd at når det gjelder møter i folkevalgte organer, skal sakslisten og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, være tilgjengelige for allmennheten. Departementet antar at bestemmelsen må tolkes i lys av offentlegforskrifta § 7 andre ledd, slik at de opplysningene som er nevnt der, ikke skal publiseres på internett. Dette må også gjelde der det unntaksvis ikke foreligger noen hjemmel for unntak fra innsyn for de aktuelle opplysningene. I alle tilfeller vil det her bare være snakk om å ta bort opplysninger fra de aktuelle dokumentene, mens dokumentene ellers kan publiseres. Ettersom problemstillingen faller litt på siden av det som ble tatt opp i høringsnotatet, går departementet ikke nærmere inn på den her.

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

4.2.1 Gjeldende rett

Etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 har den registrerte rett til å få opplyst fra den behandlingsansvarlige om det behandles personopplysninger om vedkommende. Dersom dette er tilfellet, har den registrerte rett til innsyn i opplysningene. I tillegg vil den registrerte ha krav på å få informasjon om blant annet formålene med behandlingen, hvem opplysningene har blitt eller vil bli utlevert til, hvor lenge det forventes at opplysningene vil bli lagret, retten til å be om retting eller sletting av opplysninger eller begrensning av behandlingen av dem, retten til å protestere mot behandlingen, retten til å klage til en tilsynsmyndighet og, hvis det er tilgjengelig, hvor personopplysningene stammer fra.

Det følger videre av artikkel 15 nr. 3 at den registrerte har krav på en kopi av personopplysningene som behandles. Dersom innsynskravet settes frem elektronisk, skal kopien gis i «en van-

lig elektronisk form», så fremt den registrerte ikke ber om noe annet.

Det vil variere sterkt hvilke personopplysninger om den registrerte den behandlingsansvarlige innehar. I enkelte tilfeller kan det være snakk om store mengder opplysninger, som dekker mye av personens liv, mens det i andre sammenhenger kan dreie seg om bare noen få opplysninger. Der som innsynsretten skal være reell, og det handler om mange opplysninger, vil den behandlingsansvarlige i mange tilfeller måtte utarbeide en sammenstilling eller oversikt der de aktuelle personopplysningene som skal utleveres til den registrerte, fremgår. Dette vil gjøre den registrerte i stand til å se hvilke opplysninger det dreier seg om, stille spørsmål knyttet til behandlingen, omfanget av denne mv., og kreve sletting eller reise andre innsigelser mot behandlingen.

Alternativet vil være å gi kopi av alle dokumentene der opplysningene inngår. Bortsett fra der det handler om ganske få opplysninger, vil en slik løsning ofte være lite heldig, og den vil i mange tilfeller ikke ivareta formålene med denne innsynsretten. En overlevering av mange dokumenter vil kunne gjøre det vanskelig for den registrerte å finne frem til de relevante opplysningene, og ofte vil man i liten grad kunne se omfanget av personopplysninger som behandles. Det vil derfor kunne være tvilsomt om en slik løsning vil kunne oppfylle innsynsretten etter forordningen når det er snakk om mange opplysninger. De aktuelle dokumentene vil dessuten kunne inneholde andre opplysninger som det ikke kan eller ikke bør gis innsyn i.

Dersom det som en følge av et innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15 utarbeides en sammenstilling av eller oversikt over de personopplysningene en behandlingsansvarlig innehar om en bestemt person, vil det oppstå et nytt dokument. Når den behandlingsansvarlige er et offentlig organ eller en annen aktør som er underlagt offentleglova, vil dokumentet også være et saksdokument etter offentleglova § 4 andre ledd. Dokumentet er da omfattet av innsynsretten etter denne loven, jf. § 3.

Det kan tenkes at sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger som blir utarbeidet som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen, vil inneholde miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 2. Dette kan for eksempel være knyttet til virksomhet eller ulike søknader. Det vil da også gjelde innsynsrett etter miljøinformasjonsloven § 10. Et unntak fra innsyn etter offentleglova vil i stor grad føre til at det også kan gjøres unntak fra retten til miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 11 første ledd.

Departementet legger ellers til grunn at det gjennomgående vil være et reelt og saklig behov for unntak fra innsyn for slike sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, og at det derfor bare i få tilfeller vil måtte gis innsyn som følge av miljøinformasjonsloven. Dette vil uansett måtte avgjøres etter en konkret vurdering ut fra hvilke opplysninger som inngår i sammenstillingen eller oversikten.

4.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som oppstår som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15, i liten grad egner seg for offentlig innsyn. Det ble foreslått et unntak fra innsynsretten for slike dokumenter. Departementet foreslo at det nye unntaket ble tatt inn som et nytt sjettede ledd i offentleglova § 26, og formuleres slik:

«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.»

I vurderingen la departementet vekt på at hensynene som ligger til grunn for innsynsretten etter offentleglova, i liten grad gjør seg gjeldende for de dokumentene det er snakk om her. Dokumentene oppstår som en direkte følge av innsynskrav som skal tjene andre formål, og de inngår ikke i noen annen form for saksbehandling hos organet som oppretter dem. Det er på denne måten ikke snakk om noen form for ivaretagelse av demokratisk deltagelse. Når det gjelder andre hensyn som er nevnt i offentleglova § 1, som rettssikkerhet, tillit til det offentlige og kontroll med det offentlige, ivaretas disse i denne sammenhengen av den registrerte selv gjennom innsynskravet. Sammenstillingen eller oversikten gir heller ikke uttrykk for noe annet enn hva det aktuelle organet har av opplysninger om den bestemte personen, og innsynsretten etter offentleglova oppstår her som en ren refleks av at en person benytter sin innsynsrett etter personvernforordningen. Departementet viste til at innsyn for andre i slike dokumenter på denne bakgrunn kunne svekke den registrertes tillit til det offentlige og gjøre det mindre aktuelt å bruke innsynsretten etter personvernforordningen.

Departementet understreket også at de aktuelle dokumentene og situasjonen de oppstår i, skil-

ler seg klart fra de vanlige innsynstilfellene, der det er snakk om dokumenter som et organ har produsert selv for bruk i egen eller andre organers saksbehandling, eller har mottatt utenfra. Også tilfellene der det handler om sammenstillinger som produseres etter offentleglova § 9 som følge av innsynskrav, står i en helt annen stilling enn der dokumentene oppstår som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen.

Videre ble det vist til at innsyn for allmennheten i slike dokumenter i mange tilfeller kan være uheldig. Dokumentene kan omfatte mange personopplysninger av til dels sensitiv karakter, og en slik sammenstilling eller oversikt vil kunne røpe svært mye om den aktuelle personen. Mange slike personopplysninger vil gjelde den registrertes «personlige forhold» og således være omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Andre personopplysninger kan unntas fra innsyn etter for eksempel offentleglova § 24 tredje ledd, som gjelder opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for fare, § 25 første ledd om ansettelsessaker eller noen av unntakene i § 26. For mange av de personopplysningene som omfattes av disse unntakene, vil det heller ikke være særlig aktuelt med merinnsyn. Situasjonen vil da gjerne være at det skal eller vil gjøres unntak for de samme typene opplysningene hver gang det oppstår et spørsmål om innsyn i et slikt dokument, og det vil typisk kunne stå igjen få eller bare relativt intetsigende opplysninger som det er aktuelt å gi innsyn i. Dette kan også gi grunnlag for unntak for det resterende av dokumentet etter offentleglova § 12 bokstav c.

Departementet viste i forbindelse med dette til unntakene i offentlegforskrifta § 9 tredje til femte ledd, der det er gitt generelle unntak fra innsyn for enkelte typer dokumenter og journalinnføringer på bakgrunn av at det i all hovedsak uansett ville blitt gjort unntak fra innsyn for disse dokumentene etter andre regler, og at det generelt foreligger et unntaksbehov for slikt materiale. Organene som omfattes av loven, bør da ikke måtte gjennomføre den samme typen unntak hver gang. Det ble lagt til grunn at de samme hensynene gjør seg gjeldende for de dokumentene det er snakk om her.

Når det gjelder den offentlige interessen i slike sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, ble det trukket frem at interessen trolig vil være sterkest knyttet til omfanget av personopplysninger som offentlige organer innehar om enkeltpersoner, om det er slik at organene har større mengder personopplysninger

knyttet til noen bestemte grupper enn til andre og liknende problemstillinger. Dette kan være viktig, men slike hensyn mente departementet at kan ivaretas på andre måter, for eksempel ved å utarbeide sammenstillinger etter offentleglova § 9, eller å gi tilgang på anonymiserte versjoner av sammenstillinger av eller oversikter over personopplysninger, slik at det ikke går frem på individnivå hvem de aktuelle opplysningene gjelder. Det ble ellers vist til at det vil kunne foreligge en viss offentlig interesse i å kunne kartlegge enkeltpersoners hyppige kontakt med offentlige organer, for eksempel i forbindelse med søknader om tilatelse, oppstart av virksomhet mv., men dette kan ivaretas gjennom innsyn i den løpende journalen og de dokumentene som går frem der. Innsyn i slike sammenstillinger eller oversikter som det er snakk om her, vil bare være aktuelt når personen opplysninger gjelder, setter frem et innsynskrav etter personvernforordningen, noe som departementet antok at bare vil skje sporadisk. Det ble på denne bakgrunn lagt til grunn at denne typen dokumenter er lite egnet som grunnlag for kontroll med det offentlige.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene er positive til å innta et nytt sjette ledd i offentleglova § 26 som gjør unntak fra retten til innsyn i sammenstillinger av personopplysninger som opprettes som en følge av innsynskrav etter personvernforordningen. *Datatilsynet, Forbrukertilsynet, Forbrukerrådet, Domstoladministrasjonen, Norges Institusjon for Menneskerettigheter, Fylkesmannen i Vestland, Forsvarsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Sporveien AS, Politidirektoratet, Oslo Politidistrikt, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Landsorganisasjonen i Norge, KS, Akademikerne og Skattedirektoratet* støtter alle departementets forslag i høringsnotatet. *Datatilsynet* uttaler følgende:

«Datatilsynet er kjent med at flere etater har tolket offentliglova slik at det kan gis innsyn etter offentleglova i det materialet som er sammenstilt for å gi innsyn til den registrerte etter artikkel 15. Datatilsynet deler departementets syn om at slikt innsyn ikke er en del av offentleglovas formål. Datatilsynet støtter forslaget til et nytt sjette ledd i offentleglova § 26 med den ordlyden departementet foreslår.»

Unit støtter også forslaget, men fremhever at det kunne vært en fordel om det ble presisert hvilke

momenter som skal legges til grunn ved vurdering av merinnsyn etter bestemmelsen.

Advokatforeningen støtter at en slik regulering inntas i loven, men mener at forslaget slik det er formulert fremstår som lite tilgjengelig og vanskelig å forstå meningsinnholdet av. Foreningen understreker at den klare hovedregelen må være at det ikke gis innsyn i slike tilfeller.

Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund støtter ikke forslaget og etterlyser en nærmere redegjørelse for behovet for en slik bestemmelse. De uttaler følgende:

«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.»

TV 2, Amedia og Mediebedriftenes Landsforening støtter denne uttalelsen og stiller seg også negativ til den foreslåtte bestemmelsen.

Kripos stiller spørsmål ved hvorvidt lovendringen vil ha noen reell betydning, og uttaler følgende:

«Departementet synes å legge til grunn at opplysningene en slik sammenstilling består av kun er omfattet av innsynsretten etter offentlighetsloven etter at sammenstillingen er produsert. Etter Kripos' syn vil opplysningene som inngår i sammenstillingen kunne være omfattet av innsynsretten etter offentlighetsloven § 9 som gjelder sammenstilling av opplysninger fra databaser, uavhengig av om det er fremsatt

et krav om innsyn etter personvernforordningen. De opplysningene som fremkommer i sammenstillingen, og som ikke kan unntas fra innsyn i henhold til unntaksreglene i offentlighetsloven, vil man således kunne få innsyn i med hjemmel i offentlighetsloven § 9. Kripos er derfor usikker på hvor stor reell betydning forslaget til endring av offentlighetsloven vil ha.»

Sporveien AS, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og Arbeidsgiverforeningen Spekter tar til orde for at det i tillegg til nytt § 26 sjette ledd også bør inntas et unntak fra offentleglovas regler om innsyn i tilfeller hvor det er sannsynlig at den som ber om innsyn har til hensikt å publisere opplysningene for allmenheten, med unntak for publiseringer som har formål i tråd med personopplysningsloven § 3.

4.2.4 Departementets vurdering

Høringen ga bred støtte til den foreslåtte endringen i offentleglova § 26. Høringsinstansene som var negative til forslaget, stilte i hovedsak spørsmål ved om det var behov for en slik presisering i loven.

Deler av sammenstillingene vil etter omstendighetene ofte kunne eller måtte unntas fra innsyn på grunnlag av andre regler – særlig taushetsplikten for «personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, noe som kan tale for at behovet ikke er så stort. Departementet legger likevel til grunn at sammenstillingene etter omstendighetene kan inneholde en betydelig mengde personopplysninger som ikke kan unntas offentlig. Departementet mener det er uheldig dersom slike sammenstillinger skal kunne spres som en følge av at den registrerte har utøvd sine rettigheter etter personvernforordningen. Det må her veie tungt at innsynrett i slike sammenstillinger kan hindre personer fra å bruke sin rett til innsyn etter artikkel 15 og på denne måten svekke personvernet til den registrerte, samtidig som hensynene som offentleglova ivaretar, i liten grad gjør seg gjeldende for denne type sammenstillinger. Som *Forbrukertilsynet* trekker frem i sin høringsuttalelse, vil det også kunne fremstå som tilfeldig og urimelig for den registrerte dersom det gis innsyn i slike fremstillinger, og det vil kunne svekke tilliten til det organet som har gitt innsyn. Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget om å innta et unntak i offentleglova for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som blir utarbeidet som en direkte følge av

innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15.

Når det gjelder offentleglova § 9, er departementets oppfatning at man i liten grad vil kunne anvende denne bestemmelsen til å omgå det foreslåtte unntaket fra innsyn i § 26 sjette ledd, slik *Kripas* reiser spørsmål om i sin uttalelse. Offentleglova § 9 gir rett til innsyn i «ei sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene» og åpner dermed for at det må produseres nye dokumenter som følge av innsynskrav. Innsyn i allerede eksisterende dokumenter reguleres derimot ikke av § 9. Om det kreves innsyn i en allerede utarbeidet sammenstilling eller oversikt over personopplysninger som følge av et innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15, gjelder altså ikke § 9. Et slikt krav må vurderes etter de vanlige innsynsreglene, og den nye § 26 sjette ledd vil da gi unntakshjemmel.

Kreves det utarbeidet en ny sammenstilling eller oversikt som tilsvarer den allerede utarbeidede, vil også den nye sammenstillingen eller oversikten være omfattet av den nye § 26 sjette ledd, og dermed kunne unntas fra innsyn fullt ut. I slike tilfeller vil organet trolig også kunne nekte å utarbeide en ny sammenstilling eller oversikt, siden det samme allerede foreligger. Andre situasjoner må vurderes konkret, men etter departementets vurdering vil det generelt være lite aktuelt at det kreves innsyn i en sammenstilling som omfatter alle personopplysninger om en enkeltperson som omfattes av innsynsretten etter personvernforordningen artikkel 15. En slik sammenstilling vil i mange tilfeller heller ikke kunne

utarbeides med «enkle framgangsmåtar», og da gjelder ikke § 9. Dersom en sammenstilling som utarbeides etter § 9, inneholder personopplysninger det ikke kan eller bør gis innsyn i, gjelder ellers de vanlige unntaksreglene for det nye dokumentet.

Når det gjelder merinnsyn, jf. offentleglova § 11, skal dette i utgangspunktet vurderes på vanlig måte, men departementet ser for seg at det uansett vil være lite aktuelt med merinnsyn i slike dokumenter. Taushetsbelagte opplysninger skal det i utgangspunktet ikke i noe tilfelle gis innsyn i, og mange andre personopplysninger er også av en slik karakter at merinnsyn er lite aktuelt. Dette gjelder særlig når opplysningene inngår i slike sammenstillinger eller oversikter som det er snakk om her. Merinnsyn kan være mer aktuelt der det dreier seg om få opplysninger. Det samme kan gjelde dersom det foreligger få eller ingen opplysninger som er omfattet av andre unntak fra innsyn, og innsyn i sammenstillingen eller oversikten i liten grad vil innebære noe inngrep i den registrertes personvern.

Departementet ser ikke grunn til å innta et ytterligere unntak i § 26 som foreslått av *Sporveien AS*, *Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten* og *Arbeidsgiverforeningen Spekter*. Forslaget fra høringsinstansene har til hensikt å forhindre ukritisk spredning av opplysninger om offentlige ansatte når det er gitt innsyn i slike opplysninger etter offentleglova. Departementet mener at dette langt på vei vil oppnås ved de endringerne som er foreslått i personopplysningsloven § 3, se punkt 3 over.

5 Utsatt innsyn etter offentleglova i saker for EOS-utvalget

Departementet følger opp forslaget i høringsnotatet 4. juli 2018 om utsatt innsyn for dokumenter som inngår i saker for EOS-utvalget, jf. punkt 2.2. Ingen høringsinstanser har gått nærmere inn på eller stilt seg negative til forslaget.

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 kunne 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.

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. På lik linje med det som gjelder i riksrevisjonsaker, er det her snakk om en obligatorisk utsettelse av tidspunktet for når innsynsretten begynner å gjelde for de aktuelle dokumentene. Bestem-

melsen gir derimot ikke hjemmel for å nekte innsyn etter at dokumentene blir omfattet av innsynsretten. Dette vil etter forslaget skje når saken er mottatt i Stortinget. Oversendes ikke saken til Stortinget, gjelder innsynsretten når EOS-utvalget har varslet det aktuelle organet om at saken er ferdigbehandlet. Skulle det skje en feil, slik at organet ikke får eller ikke registrerer noen slik melding, vil innsynsretten like fullt gjelde når det på annen måte blir klarlagt at saken er ferdigbehandlet.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at et nytt § 5 tredje ledd i offentleglova 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 sin, gjeld innsynsretten først når saka er motteke 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 oversendt Stortinget, gjeld innsynsretten når utvalet har varsla organet om at saka er ferdigbehandla.»

Nåværende § 5 tredje ledd blir etter forslaget nytt fjerde ledd.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i personopplysningslovens unntak for ytrings- og informasjonsfrihet vil for mange typer behandlinger i det vesentlige være en videreføring av gjeldende rett, jf. punkt 3.8 over. På enkelte områder vil endringen imidlertid medføre at flere av reglene i loven og forordningen vil kunne komme til anvendelse sammenlignet med gjeldende rett. Dette forutsetter en tilsvarende økning i Datatilsynets tilsyn på disse områdene. At den foreslåtte unntaksregelen er mer nyansert og skjønnsmessig, antas å kunne medføre økt behov for veiledning fra Datatilsynet. Det er ikke mulig å tallfeste disse virkningene. Datatilsynets håndheving og veiledning vil skje innenfor gjeldende budsjettammer, om nødvendig ved omprioriteringer.

Forslaget til et nytt unntak fra innsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som oppstår som en direkte følge av inn-

synskrav etter personvernforordningen artikkel 15, jf. punkt 4 over, vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Det dreier seg om ganske få saker, og dersom det settes frem innsynskrav, vil de fortsatt måtte vurderes. Et generelt unntak for slike dokumenter vil imidlertid gjøre det lettere å håndtere innsynskravene, og forslaget kan på denne måten ha visse positive administrative konsekvenser. Siden det dreier seg om såpass få saker, vil også disse konsekvensene være små.

Forslaget om utsatt innsyn i dokumenter som inngår i saker som behandles av EOS-utvalget, vil i svært liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom det kommer innsynskrav, må det i alle tilfeller vurderes om de aktuelle dokumentene inngår i en slik sak, og om saken er mottatt i Stortinget eller ferdigbehandlet.

7 Merknader til bestemmelsene

Til offentleglova § 5 tredje ledd

Forslaget til offentleglova § 5 *tredje ledd* tilsvarer EOS-kontrolloven § 16 fjerde ledd og i stor grad offentleglova § 5 andre ledd første punktum, som gjelder saker for Riksrevisjonen. Forslaget til *første punktum* medfører 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, gjelder innsynsretten først når saken er mottatt i Stortinget. Selve innsynsretten utsettes altså til et senere tidspunkt enn det som ellers følger av offentleglova § 3 og § 4 andre ledd. Etter *andre punktum* skal EOS-utvalget varsle vedkommende organ om at det handler om en slik sak. Forslaget til *tredje punktum* sier at dersom en slik sak blir ferdigbehandlet uten at den blir oversendt Stortinget, gjelder innsynsretten når utvalget har varslet organet om at saken er ferdigbehandlet. Skulle det ved en feil ikke komme eller ikke bli registrert noen slik melding, vil innsynsretten uansett gjelde når det på et senere tidspunkt blir klarlagt at saken er ferdigbehandlet.

Bestemmelsen om utsatt innsyn 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 saker dokumentene gjelder, eller hvilket organ som har dokumentet. På lik linje med det som gjelder i riksrevisjonssaker, er det her snakk om en obligatorisk utsettelse av tidspunktet for når innsynsretten begynner å gjelde for de aktuelle dokumentene. Kravet om at utvalget skal varsle organet om at det handler om en slik sak, innebærer likevel at dersom det ikke kommer noen slik melding, gjelder det heller ikke utsatt innsyn. Bestemmelsen gir ingen hjemmel til å nekte innsyn etter at dokumentene blir omfattet av innsynsretten. Innsynsspørsmålet må da vurderes på vanlig måte.

Nåværende offentleglova § 5 tredje ledd blir etter dette forslaget nytt *fjerde ledd*.

Til offentleglova § 26 sjette ledd

Det foreslås tatt inn et nytt unntak fra innsyn i offentleglova § 26 *sjette ledd*. Den nye bestemmelsen åpner for å gjøre unntak fra innsyn for sammenstillinger av og oversikter over personopplysninger som blir utarbeidet som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15. Etter artikkel 15 nr. 1 har den registrerte rett til å få vite om det behandles personopplysninger om vedkommende. Dersom dette er tilfellet, har den registrerte rett til innsyn i opplysningene. I tillegg vil den registrerte ha krav på å få informasjon om blant annet formålene med behandlingen, hvem opplysningene har blitt eller vil bli utlevert til, hvis mulig hvor lenge det forventes at opplysningene vil bli lagret, retten til å be om retting eller sletting av slike opplysninger eller begrensning av behandlingen av dem, retten til å protestere mot behandlingen, retten til å klage til en tilsynsmyndighet og, hvis det er tilgjengelig, hvor personopplysningene stammer fra.

Det følger videre av nr. 3 i artikkel 15 at den registrerte har krav på en kopi av personopplysningene som behandles, og at dersom innsynskravet settes frem elektronisk, skal kopien gis i «en vanlig elektronisk form» dersom den registrerte ikke ber om noe annet.

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, men formålene bak innsynsretten gjør seg i liten grad gjeldende for slike dokumenter, og dersom det skal gis innsyn i slike sammenstillinger eller oversikter, kunne det motvirke den ivaretagelsen av personvernet som ligger bak artikkel 15. Det fastsettes her derfor adgang til unntak fra innsyn for slike dokumenter.

Unntaket gjelder bare sammenstillinger eller oversikter som oppstår som en direkte følge av innsynskrav etter personvernforordningen artikkel 15. Andre former for sammenstillinger av eller

oversikter over personopplysninger faller utenfor, også der de er opprettet av andre personvern hensyn. Dersom innsyn etter artikkel 15 gis i form av kopier av de dokumentene hvor personopplysningene inngår, omfattes heller ikke disse dokumentene av unntaket. Unntak må da vurderes etter andre regler.

Merinnsyn skal i utgangspunktet vurderes på vanlig måte, jf. offentleglova § 11, men det vil trolig være lite aktuelt med merinnsyn i slike dokumenter. Eventuelle taushetsbelagte opplysninger skal det i utgangspunktet ikke i noe tilfelle gis innsyn i, og mange andre personopplysninger er også av en slik karakter at merinnsyn er lite aktuelt. Dette gjelder særlig når opplysningene inngår i slike sammenstillinger eller oversikter som det er snakk om her. Merinnsyn kan være mer aktuelt der det dreier seg om få opplysninger, eller det foreligger få eller ingen opplysninger som er omfattet av andre unntak fra innsyn, og innsyn i sammenstillingen eller oversikten i liten grad vil innebære noe inngrep i den registrertes personvern. Dersom opplysningene unntaksvis skulle være offentlig kjent, vil det gjerne kunne gis merinnsyn.

Til personopplysningsloven § 3

Bestemmelsen har delvis fått nytt innhold ved at det er inntatt et vilkår om nødvendighet i bestemmelsens *første ledd*. Formålet med endringen er å åpne for mer nyanserte avveininger av personvernet og ytrings- og informasjonsfriheten, herunder å sikre at bestemmelsen i enkelttilfeller ikke gjør unntak fra personopplysningsloven og personvernforordningen i uforholdsmessig stor grad. Når det gjelder behovet for å sikre at bestemmelsen ikke gjør unntak i uforholdsmessig stor grad, tar endringen i første rekke sikte på de ulike formene for behandling som omfattes av forordningens begrep om «journalistisk» formål, men som skjer i uredigerte medier.

Første ledd gjør unntak fra reglene i personvernforordningen og personopplysningsloven ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Behandlingen er unntatt fra reglene så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Bestemmelsen gjennomfører personvernforordningen artikkel 85 nr. 2. Begrepene «journalistiske formål» og «akademiske, kunstneriske og litterære ytringer» skal forstås på samme måte som de tilsvarende begrepene i forordningen artikkel 85 nr. 2.

Bestemmelsen gir anvisning på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Rettspraksis fra Høyesterett og EMD om avveiningen av de to rettighetene vil være relevant ved vurderingen, eventuelt også praksis fra EFTA-domstolen om menneskerettsvernet etter EØS-avtalen og fra EU-domstolen om forordningen.

Det er ikke et vilkår etter første ledd at behandlingen utelukkende skjer for et av de angitte formålene. En behandling som skjer utelukkende for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, vil likevel i alminnelighet ha et langt sterkere vern etter ytrings- og informasjonsfriheten enn behandlinger som samtidig har andre formål. I vurderingen vil det derfor normalt få stor betydning at behandlingen ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene.

Første ledd andre punktum angir vurderingskriterier som det skal legges vekt på i vurderingen. Listen er ikke en uttømmende angivelse av relevante forhold å ta i betraktning. Momentene som angis, vil delvis kunne overlape.

Bokstav a fastsetter at samfunnets interesse i behandlingen eller ytringen skal tas i betraktning. Desto større samfunnsinteressen er, jo større vekt må det legges på hensynet til at den behandlingsansvarlige ikke skal trenge å forholde seg til de ulike bestemmelsene i personopplysningsloven og forordningen, og at Datatilsynet ikke skal kunne føre kontroll med etterlevelsen. Når samfunnsinteressen er mindre, må hensynet til personvern tillegges større vekt. Den behandlingsansvarlige må da i større grad tåle å forholde seg til personopplysningsreglene, for eksempel slik at den registrerte skal kunne utøve rettigheter etter forordningen kapittel III for å ivareta sitt personvern.

Dersom behandlingen eller ytringer den leder frem til, er helt uten samfunnsinteresse, vil utgangspunktet være at loven og forordningen kommer til anvendelse fullt ut.

Hva som er i samfunnets interesse, vil kunne endre seg over tid. Samfunnets interesse vil imidlertid ikke nødvendigvis omfatte ethvert forhold som folk interesserer seg i. I EMDs praksis er det lagt til grunn at ytringer som skal fremme informasjonsutveksling i det offentlige rom, skape debatt eller avdekke kritikkverdige forhold av allmenn interesse, typisk vil ha et sterkt vern. Å tilfredsstillende en bestemt leserkrets' nysgjerrighet i andres privatliv vil i alminnelighet ikke anses å være i samfunnets interesse, jf. *Von Hannover mot Tyskland* 24.6.2004 (nr. 59320/00) avsnitt 64–65.

Det vil også være relevant å se hen til samfunnets interesse i at personer *identifiseres* i en ytring, og graden av identifikasjon. Selv om forholdet som omtales, har betydelig samfunnsinteresse, vil det ikke nødvendigvis foreligge en tilsvarende interesse i at enkeltpersoner identifiseres. I slike tilfeller vil det være relevant å vurdere om forordningens regler om dataminimering (artikkel 5 nr. 1 bokstav c) og behandlingsgrunnlag (artikkel 6) bør komme til anvendelse, slik at det kan tas stilling til i hvilken grad det er grunnlag for å identifisere enkeltpersoner.

Det vil ha betydning om ytringen gjelder en offentlig person. Personvern hensyn gjør seg i større grad gjeldende i saker om personer som ikke har samfunnsfunksjoner, enn dersom den registrerte er en offentlig person. Dersom saken kun dreier seg om den registrertes rent personlige forhold, vil imidlertid personvernet kunne stå sterkt selv om den registrerte skulle være en kjent person.

Ordlyden «behandlingen eller ytringer den leder frem til» er ment å favne vidt. Samfunnet vil kunne ha en interesse i at en behandling av personopplysninger finner sted selv om behandlingen i det konkrete tilfellet ikke resulterer i en ytring. Videre er bokstav a ikke bare ment å åpne for å vurdere samfunnsinteressen i eventuelle ytringer som den behandlingsansvarlige fremsetter, men også samfunnets interesse i ytringer som vil kunne komme fra andre som et svar på eller resultat av den behandlingsansvarliges ytringer. Momentet skal altså favne om hensynet til samfunnsdebatten i vid forstand.

Etter *bokstav b* skal det legges vekt på atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen. Det er ikke nødvendig at atferdsnormene, de etiske retningslinjene eller selvdømmeordningene utelukkende eller direkte har til hensikt å ivareta den registrertes personvern. Dette kan være en indirekte konsekvens.

Begrepene «atferdsnormer» og «etiske retningslinjer» er ment å skulle tolkes vidt, men de aktuelle normene og retningslinjene må ha en viss legitimitet og oppslutning. Begrepet «atferdsnormer» i bokstav b skal ikke forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 40, men vil omfatte blant annet slike normer. Ordlyden «selvdømmeordninger eller lignende» skal ta høyde for både selvdømmeordninger og andre relevante ordninger som har en lignende funksjon som selvdømmeordninger, men som ikke er betegnet som dette.

Ved vurderingen av akademiske ytringer vil det være relevant å se hen til i hvilken grad anerkjente forskningsetiske normer, samt utvalg og komiteer mv. etter forskningsetikkloven, bidrar til å ivareta personvernet ved behandlingen. Hvilken vekt dette skal tillegges, må vurderes konkret.

Bokstav c gir anvisning på at det skal legges vekt på de negative konsekvensene anvendelse av personopplysningsregelverket kan ha for ytrings- og informasjonsfriheten. De forskjellige bestemmelsene i forordningen og loven griper inn i ytrings- og informasjonsfriheten i ulik grad. I alminnelighet vil for eksempel rett til retting av uriktige faktiske opplysninger eller supplering av ufullstendige personopplysninger, jf. forordningen artikkel 16, være mindre inngripende enn rett til sletting, jf. artikkel 17. Reglene som oftest vil gripe inn i ytrings- og informasjonsfriheten i størst grad, er reglene som direkte regulerer i hvilken utstrekning det er adgang til å behandle personopplysninger, jf. artikkel 6 (behandlingsgrunnlag), artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (personopplysninger om straffbare forhold mv.). Også prinsippene om formålsbegrensning, dataminimering og lagringsbegrensning kan trekkes frem i denne forbindelse, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b, c og e.

Når det gjelder artikkel 6 om behandlingsgrunnlag, understrekes det at artikkel 6 nr. 1 bokstav f åpner for behandling av personopplysninger på grunnlag av en konkret interesseavveining. Hensynet til ytrings- og informasjonsfrihet kan derfor tas i betraktning i denne vurderingen. Når det gjelder retten til sletting, vises det til at forordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav a gir et generelt unntak fra retten til sletting når behandlingen er nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

I den konkrete vurderingen kan det også vurderes om enkelte bestemmelser bør komme *delvis* til anvendelse, for eksempel om den registrerte skal ha en begrenset innsynsrett etter forordningen artikkel 15. Videre kan det vurderes om reglene skal gis *utsatt* anvendelse, for eksempel om den registrertes rett til å protestere mot behandlingen etter forordningen artikkel 21 skal inntre først når en ytring er publisert.

Konsekvensene for ytrings- og informasjonsfriheten skal ikke bare vurderes med utgangspunkt i de enkelte bestemmelsene. Det må også legges vekt på den samlede virkningen av reglene som eventuelt vil kunne få anvendelse. Anvendelse av flere bestemmelser som ikke vurderes som for inngripende hver for seg, kan likevel sam-

let sett medføre at det ikke blir tilstrekkelig rom for ytrings- og informasjonsfriheten.

Vurderingen kan videre ikke bare knytte seg til hvilke utslag de enkelte reglene vil gi i det enkelte tilfelle, for eksempel om behandlingen vil kunne ha grunnlag i artikkel 6 dersom denne bestemmelsen skulle gjelde. I vurderingen må det også sees hen til hva det i videre forstand vil medføre dersom den behandlingsansvarlige i det hele tatt må forholde seg til reglene. Det må altså legges vekt på konsekvensene av at den behandlingsansvarlige fortløpende må vurdere og ta stilling til om reglene etterleveres, og at Datatilsynet vil ha myndighet til å føre tilsyn med dette. Med andre ord må det sees hen til det mer overordnede hensynet til å gi ytrings- og informasjonsfriheten tilstrekkelig alburom, samt en eventuell nedkjølingseffekt som følge av at reglene ofte krever at den behandlingsansvarlige fortløpende vurderer etterlevelsen, eller at Datatilsynet kan føre tilsyn. Dette gjør seg særlig gjeldende dersom Datatilsynets kontroll ville ha karakter av å være forhåndssensur av ytringer.

Det må også sees hen til en eventuell nedkjølingseffekt som vil kunne oppstå som følge av at unntaksregelen i seg selv krever at det foretas konkrete nødvendighetsvurderinger. For eksempel vil det ved kunstnerisk virksomhet normalt være uheldig og unaturlig om den behandlingsansvarlige fortløpende må foreta konkrete vurderinger etter personopplysningsloven § 3 av samfunnets interesse i det enkelte kunstverk, jf. bokstav a, og at Datatilsynet skal kunne føre tilsyn med dette. I slike tilfeller kan det foretas også mer overordnede vurderinger av den kunstneriske virksomheten som sådan, herunder hensynet til vid kunstnerisk frihet, i stedet for at vurderingen etter § 3 bare skal knytte seg til konkrete behandlinger. Bokstav c vil altså kunne tilsi at det er nødvendig for den behandlingsansvarliges kunstneriske virksomhet generelt sett at bare bestemmelsene i § 3 andre ledd kommer til anvendelse.

Bokstav d fastsetter at det skal legges vekt på konsekvensene behandlingen vil ha for den registrerte. Temaet for, formålet med og innholdet i behandlingen, herunder hvor omfattende behandlingen er og hvilke kategorier av personopplysninger den omfatter, kan være relevant for å avgjøre hvor inngripende behandlingen kan være. Det kan eksempelvis være relevant å legge vekt på om personopplysningene gjør det mulig for allmennheten å identifisere den registrerte, eller om kun den behandlingsansvarlige eller en begrenset krets av personer vil kunne identifisere den registrerte.

At personopplysninger er offentlig tilgjengelige, utelukker ikke at behandling av opplysningene kan være inngripende i den registrertes personvern. Offentlig tilgjengelig er ikke ensbetydende med at opplysningene er kjent for allmennheten, og offentlig publisering av opplysningene kan derfor etter omstendighetene være inngripende. Dette vil særlig gjelde ved sammenstilling av ulike offentlig tilgjengelige opplysninger om den registrerte.

Enkelte registrerte har et særskilt behov for vern. Det følger av personvernforordningens fortale at barn har et særskilt behov for vern, jf. punkt 38. Etter omstendighetene vil eksempelvis også ofre eller pårørende i saker som gjelder ulykker eller kriminelle forhold, ha et særskilt behov for vern.

Personvern hensyn gjør seg i større grad gjeldende i saker om personer som ikke har samfunnsfunksjoner, enn dersom den registrerte er en offentlig person. Offentlige personer må i alminnelighet tåle mer inngripende behandling av personopplysninger dersom behandlingen i siste instans fremmer samfunnsdebatten og demokratiet, men også slike individer har krav på et visst personvern, særlig hva gjelder opplysninger som kun knytter seg til personlige forhold.

Dersom behandlingen kan være svært inngripende for den registrerte, trekker det i retning av at den registrertes interesser bør sikres gjennom anvendelse av regler i personvernforordningen og personopplysningsloven. I helhetsvurderingen bør det imidlertid også tas hensyn til i hvilken grad den registrertes interesser er ivarettatt på andre måter, eksempelvis gjennom atferdsnormer, etiske retningslinjer eller selvdømmeordninger eller lignende som nevnt i første ledd andre punktum bokstav b.

Andre ledd angir hvilke bestemmelser i forordningen og loven som uansett alltid vil komme til anvendelse. Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende rett med mindre endringer. Artikkel 33 nr. 2 om databehandlerens plikt til å varsle den behandlingsansvarlige om brudd på personopplysningssikkerheten er inntatt i listen.

I tillegg er forordningens kapittel I (alminnelige bestemmelser), X (delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter) og XI (sluttbestemmelser) tatt inn, samt lovens kapittel 1 (personvernforordningen) og 2 (lovens saklige og geografiske virkeområde). Dette er ikke ment å medføre noen realitetsendringer.

Tredje ledd fastsetter en særskilt unntaksregel for medier som er omfattet av medieansvarsloven. Når disse behandler personopplysninger uteluk-

kende for formålene som nevnt i første ledd, gjelder kun bestemmelsene som nevnt i andre ledd. Dette innebærer at det ikke skal foretas noen nødvendighetsvurdering etter første ledd.

Medieansvarsloven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse, jf. medieansvarsloven § 2. For en nærmere redegjørelse for medieansvarslovens virkeområde vises det til Prop. 31 L (2019–2020) kapittel 20 side 99–101.

Vilkåret om at behandlingen må skje utelukkende for et av formålene som nevnt i første ledd, er en videreføring av gjeldende rett. Behandling som ikke utelukkende skjer for et av de angitte formålene, omfattes av første ledd.

Det understrekes at tredje ledd ikke skal tolkes motsetningsvis. Formålet med særbestemmelsen er kun å gjøre det klart at disse mediene ikke trenger å foreta en konkret nødvendighetsvurdering etter første ledd. Andre som behandler personopplysninger for journalistiske formål mv., vil kunne være unntatt fra reglene i samme utstrekning, men da i henhold til nødvendighetsvurderingen etter første ledd. Dette vil for eksempel gjelde for innholdsleverandører, herunder nyhetsbyråer, og frilansere mv. som leverer innhold til medier som er omfattet av medieansvarsloven.

Datatilsynet har kompetanse til å overprøve vurderinger av hvorvidt loven og forordningen kommer til anvendelse, også i hvilken grad det må gjøres unntak fra forordningens og lovens anvendelsesområde etter personopplysningsloven § 3. I den grad unntaksregelen kommer til anvendelse, vil Datatilsynet kun kunne føre tilsyn med etter-

levelsen av de konkrete bestemmelsene som den behandlingsansvarlige er underlagt. Det vil i alle tilfeller være bestemmelsene som nevnt i andre ledd. Det vil bero på de konkrete omstendighetene hvorvidt den behandlingsansvarlige er underlagt flere bestemmelser eller ikke, jf. første ledd.

Datatilsynets kompetanse må alltid utøves i tråd med ytrings- og informasjonsfriheten. Datatilsynet vil kun ha tilgang til opplysninger og lokaler mv. i den grad det er nødvendig for å gjennomføre det konkrete tilsynet. Datatilsynet har ikke anledning til å føre tilsyn på en måte som strider mot kildevernet. Datatilsynets tilsyn kan heller ikke utgjøre forhåndssensur av ytringer i strid med Grunnloven § 100 fjerde ledd.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer, med unntak av endringen i offentleglova § 5, som trer i kraft straks. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid. Ulikt ikrafttredelsestidspunkt kan for eksempel være aktuelt dersom det kreves noe tid til forberedelser før endringene i personopplysningsloven kan settes i kraft, mens det nye unntaket fra innsyn i offentleglova § 26 kan gjelde fra et tidligere tidspunkt.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.).

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 og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 utarbeidde 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 motteke 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 oversendt 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 følgje 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

- 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 en 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.*

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.