

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 200900158

Oslo, 2009-08-20

NOU 2009:1 Integritet og individ - høringsuttalelse

Vi viser til høringsbrev av 17. februar. Norsk Redaktørforening (NR) ønsker å kommentere enkelte sider av forholdet mellom personvern, ytringsfrihet og medier, både generelt og knyttet opp til de konkrete forslag og problemstillinger som personvernkommisjonen fremmer.

1. Innledning

Både retten til informasjons- og ytringsfrihet og retten til et privatliv og vern om ens personlige integritet, er viktige bærebjelker for et moderne, opplyst demokrati. Vi anerkjenner derfor at informasjons- og ytringsfriheten må gis visse grenser, samt at vern av privatliv og personlig integritet må gis en lovmessig forankring, samtidig som slike avgrensninger av hensyn til privatliv og personlig integritet må gis form av klare lovhjemler, i tråd med kravene i Den europeiske menneskerettighets-konvensjonen (EMK)

På generelt grunnlag vil vi imidlertid understreke betydningen av at personvernet – i vid forstand – ikke gjøres så omfattende og komplisert at det i realiteten virker mot sin hensikt. Det *kan* skje dersom ønsket om å beskytte enkeltmennesker og opplysninger knyttet til disse blir så sterkt at man samtidig svekker de samme enkeltmenneskers adgang til å motta eller skaffe seg informasjon som er nødvendig for å kunne ivareta sine borgerlige og private rettigheter og fungere som opplyste mennesker i et opplyst demokrati.

Kunnskap og informasjon er de viktigste forutsetningene for at innbyggerne skal kunne delta i samfunnsdebatten og gjøre seg opp egne meninger om politiske saker og andre viktige samfunnsspørsmål. Det vil også kunne omfatte informasjon om enkeltmennesker, i mange tilfeller informasjon som hver og en av oss isolert sett gjerne skulle holdt for oss selv, og som vi kanskje i utgangspunktet vil karakterisere som ”privat” eller ”personlig”.

Ytringsfriheten kan deles inn i seks hoveddeler (slik blant andre den svenske professor Joachim Benno har gjort):

Retten til å...

...søke

...motta

...lagre

...bearbeide

...formidle

...og publisere

informasjon.

Etter vårt syn må hovedgrepene i personvernsammenheng, hva gjelder regulering av opplysninger fra det offentlige, gjøres i *de to første leddene*, altså muligheter for å søke og motta informasjon. Taushetspliktreglene for offentlig ansatte er et eksempel på en slik avgrensning. For opplysninger mottatt fra private kilder eller andre vil regler på *publiseringstadiet* supplere disse. Det mest nærliggende eksemplet her er straffelovens §390 (någjeldende) om privatlivets fred.

Den vanskeligste øvelsen, både praktisk og prinsipielt, er å forsøke å regulere lagring, bearbeiding og publisering av informasjon som i utgangspunktet er offentlig, men som man ønsker å avgrense bruken av. Dessverre har vi de siste årene sett en rekke eksempler på dette, eksempler som etter vårt syn også illustrerer hvilke uheldige utslag slik regulering gir. For eksempel stiller Datatilsynet krav om sletting av personnavn etter ett år i de elektronisk tilgjengelige postjournalene fra det offentlige. Dette vanskeliggjør i mange tilfeller legitimt journalistisk arbeid.

I de senere år har vi sett to parallelle utviklingstrekk i norsk offentlighet. På den ene siden har yringsfriheten og informasjonsfriheten på flere områder blitt styrket. På den annen side har et uttrykt politisk ønske om å styrke ”personvernet” dannet bakteppet for en rekke forslag om endringer i lov og regelverk knyttet til innsamling, behandling og publisering av informasjon. Når begrepet ”personvern” i denne sammenheng er satt i hermetegn, er det fordi det ofte har vært vanskelig å få klarhet i hvordan benevnelsen faktisk er å forstå.

Nå er ikke alle forslagene om styrking av ”personvernet” blitt vedtatt. Andre har blitt vedtatt, men aldri satt ut i livet, fordi politikerne i ettertid har tenkt seg om. Men i de senere år er det knapt noe stikkord som til de grader fungerer som et magisk triks for å få det politiske miljøets samlede oppmerksomhet som det å si ”personvern”.

Vi nevner dette fordi vi mener at her, som på mange andre områder, kan de gode hensikter fort bli broggingen på veien til et sted ingen av oss egentlig vil. Derfor mener vi også at reguleringen av personvernet – på dette området – må ta utgangspunkt i noen enkle hovedprinsipper:

- Reguleringen bør – hva gjelder informasjon fra det offentlige – konsentreres om *hva* som skal være tilgjengelig informasjon og hva som *ikke* skal være det – uavhengig av tekniske løsninger og plattform.
- Reguleringen bør ta utgangspunkt i *opplysningens art og innhold* – ikke i hvilken form den oppstår, behandles eller publiseres.
- Regulering i publiseringssleddet bør (som for dagens §390 i straffeloven) inneholde en rettsstridsreservasjon.
- Reguleringen bør avgrenses til det som er absolutt *nødvendig*, ikke hva som på gitte premisser kunne være *ønskelig*.

Vi kommer tilbake til disse prinsippene, blant annet under kommentarene til de enkelte innspillene og forslagene fra kommisjonen.

2. Dagens rettstilstand

Etter vårt syn er dagens rettstilstand i skjæringspunktet mellom personvern og medier i all hovedsak tilfredsstillende hva gjelder det som kommisjonen selv velger å kalle ”personvern”; vernet om enkeltindividets muligheter for privatliv, selvbestemmelse og selvutfoldelse. Det er i hovedsak straffelovens §390, ærekrenkelsesbestemmelsene, fotograferings- og opptaksforbudet i domstollovens §131a og åndsverklovens (åvl) §45c som setter grenser for *publisering* på dette området. Sistnevnte kommer vi tilbake til under punkt 3b.

Norsk presse er generelt svært tilbakeholdne med å publisere opplysninger av en slik art eller i en slik sammenheng at de rammes av §390. Antallet rettssaker på området er svært få (ca 15 de siste tyve år). Antallet ærekrenkessaker mot norske medier er kraftig redusert de siste årene, og de få sakene som er reist har mediene gått seirende ut av.

Det finnes imidlertid skranker som etter vårt syn kan problematiseres, om ikke annet så på prinsipielt grunnlag. Fotograferingsforbudet i straffesaker (domstollovens §131a), forbyr for eksempel dokumentasjon og publisering av informasjon som i utgangspunktet er fritt og offentlig tilgjengelig.

Statistikken fra Pressens Faglige Utvalg (PFU) indikerer heller ikke at publisering av krenkende opplysninger av privat karakter er et stort *presseetisk* problem. De siste ti årene har antallet ”fellende” uttalelser fra PFU i saker etter punkt 4.3¹ (egenart, identitet, privatliv) i Vær Varsom-plakaten ligget mellom én og åtte. Et søk i PFUs database viser at det fra 1991 og til i dag er behandlet mellom 80 og 90 klager hvor det samme punktet er brakt inn.

På ett område ser vi imidlertid at rettstilstanden kan være problematisk hva gjelder personvernet, og det er spredning av private og personlige krenkende opplysninger på nettet, ikke minst fordi det har vist seg vanskelig å få fjernet opplysninger som bryter med akseptable juridiske og etiske grenser. Dette er primært en utfordring utenfor de redigerte og etablerte mediene, også fordi dette er nettsteder som i mange tilfeller ikke har en ansvarlig redaktør og fordi de ikke tilhører de mediene som har forpliktet seg på Vær Varsom-plakaten. Vi mener – i likhet med kommisjonen – at en opprydding i og modernisering av de medierettslige ansvarsreglene, kombinert med blant annet muligheter for hjelp til sletting av rettsstridig krenkende opplysninger, kan bidra til å avklare og bedre rettstilstanden på området. Vi kommer tilbake til dette under punkt 3e.

3. De enkelte tiltakene

a. Medieansvarslov

Norsk Redaktørforening har i nærmere 15 år jobbet for å få samlet medienes ansvarsregler i en egen lov. Det skyldes dels at dagens ansvarsregler er fragmenterte og til en viss grad uoversiktelige, men også at de ikke fanger opp de siste årenes teknologiske utvikling. Det siste skaper uklarhet og uforutsigbarhet – hvilket ingen er tjent med.

I forbindelse med arbeidet med lov om redaksjonell fridom i media, ga vi uttrykk for at den loven burde være første trinn i et arbeid som fører frem til en samlet og modernisert lov om de redaksjonelle ansvarsreglene i mediene. Personvernkommisjonens innstilling gir etter vårt syn ytterligere argumenter for å få fortgang i dette arbeidet. Vi støtter derfor kommisjonens hovedargumenter og tanker rundt et slikt lovarbeid. Vi forutsetter at det gjøres et grundig forarbeid til en medieansvarslov, og at medienes organisasjoner trekkes inn i dette arbeidet.

Når det gjelder de prinsippene som kommisjonen mener bør legges til grunn for en slik lov, er vi i all hovedsak enige i disse. På enkelte punkter må det imidlertid gjøres grundige avveininger. Det gjelder blant annet spørsmålet om ulike premisser for utøvelse av redaktøransvaret på ulike plattformer og sjangere. I dag er det for eksempel sikker (men ikke lovfestet) rett at kringkastingsredaktørers ansvar for formidling av krenkende uttalelser i direkte sendinger er annerledes enn ved redigerte sendinger. På samme måte vil kravene til utøvelse av det strafferettslige ansvaret for reklame/annonser og leserinnlegg i trykte medier og kringkastings-medier kunne vurderes annerledes enn i forhold til egenprodusert redaksjonelt materiale.

At kravene til utøvelse vil kunne være forskjellige ut fra teknologisk plattform og sjangere, vil særlig få betydning for vurdering av redaktøransvaret innen enkelte formidlingsformer på internett, blant annet for sider og fora som i hovedsak inneholder brukergenerert innhold. Dette er imidlertid spørsmål som vi regner med vil bli drøftet grundig i forbindelse med det lovarbeidet som nå er på trappene.

¹ Vær Varsom-plakaten punkt 4.3. ”Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, rase, nasjonalitet og livssyn. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende.”

b. Fotografering og retten til eget bilde

Vi er enige med kommisjonen i at det ikke er behov for innføring av strengere bestemmelser på fotoområdet enn det som gjelder etter dagens rettstilstand. Bestemmelsene i straffelovens §390 (någjeldende) og åndsverklovens §45c, gir etter vårt syn et tilfredsstillende vern av privatpersoners behov for å kunne reagere mot urettmessig publisering av personbilder.

Vi har for så vidt ingen innvendinger mot kommisjonens forslag om eventuelt å presisere hvordan avveiningen av §45c opp mot EMK art 8 og art 10 skal forstås. Samtidig mener vi, som nevnt under punkt 2, at den gjeldende rettstilstanden i Norge på dette området i hovedsak er tilfredsstillende, og at de siste dommer hvor åvl §45c har vært trukket inn (først og fremst Memo-dommen, som kommisjonen selv nevner), har gitt en fornuftig og forståelig grensdragning. Vi vil dessuten allerede nå bemerke at det uansett vil være vanskelig å gjøre bestemmelsen så presis som man i en ideell verden kanskje skulle ønske seg. Eksempelvis vil forståelsen av unntakskriteriet ”aktuell og allmenn interesse” nødvendigvis måtte være gjenstand for utøvelse av et visst rettslig skjønn, og vil måtte vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle. Kriteriet vil heller ikke være statisk, men endres i takt med endringer i samfunnsutviklingen mer generelt.

c. Utvidelse av fri rettshjelpsordningen

Det er uklart for oss hva kommisjonens forslag på dette punkt innebærer av endringer i den reelle rettstilstanden. Allerede i dag er det mulig å få innvilget fri rettshjelp til å føre saker mot mediene, jfr f eks Rt-2005-1677, som gjaldt krav om erstatning i forbindelse med omtale av den såkalte Baneheia-saken.

På medieområdet, som på mange andre områder, er det all grunn til å tro at det år om annet er rettsaker som kunne – og kanskje burde – vært ført, men som ikke blir det, blant annet på grunn av manglende ressurser hos potensiell saksøker. Generelt vil vi likevel påpeke at det ikke er uproblematisk å gi seg inn på en vei hvor særlige sektorer utpekes som mål for ordningen med fri rettshjelp – dersom det er det kommisjonene tar til orde for. For mediene spesielt vil vi dessuten peke på at enhver styrking av så vel materielle som prosessuelle regler som muliggjør søksmål mot mediene bærer i seg potensialet til å gi uønskede sideeffekter.

Mange mindre og ressursvake medier, blant annet lokalmedier, fagpresse og lignende vil kunne oppleve lavere terskler for rettslige prosesser som en belastning. I verste fall vil en betydelig økning i risikoen for å bli utsatt for urettmessige søksmål kunne medføre at særlig mindre medier, og medier med svak økonomi, vegrer seg for å ta opp kontroversielle saker, av frykt for å måtte bruke betydelige midler på rettslige prosesser i etterkant.

På dette grunnlaget vil vi anføre at en eventuell utvidelse av ordningen med fri rettshjelp vil måtte medføre et system hvor man sørger for at det bare er de åpenbart ”kvalifiserte” søksmål som kommer inn under ordningen. Vi tar det for gitt at dersom det er aktuelt å følge opp kommisjonens forslag på dette punkt, så vil det medføre en grundig utredning, hvor ikke minst mediene gis anledning til å utdype sitt syn.

d. Organ for nettytringer

Vi har forståelse for kommisjonens ønske om et organ for nettytringer. Samtidig mener vi et slikt forslag reiser både prinsipielle og praktiske problemer. Kommisjonen påpeker selv flere av disse under punkt 13.5.4, og vi utdype ikke dette nærmere i denne omgang. Fra NRs side er det avgjørende å understreke at et slikt organ, hvilket kommisjonen også påpeker, ikke kommer i konflikt med mandatområdet til Pressens Faglige Utvalg (PFU). Noe av PFUs og den norske presseetiske selvdømmeordningens styrke er nettopp at dens mandat omfatter alle typer medier, og at det i praksis er hundre prosent opplutning om ordningen blant de etablerte og seriøse mediene. Et hvert forslag som kan tenkes å utvanne eller svekke PFUs stilling og posisjon mener vi derfor vil være svært uheldig. Her ligger det en betydelig utfordring, dersom kommisjonens forslag skal følges opp.

e. Slettehjelp

NR er av den oppfatning at den kanskje største utfordringen hva gjelder publisering av krenkende opplysninger på nettet er problemer knyttet til å få disse fjernet. Særlig gjelder dette nettsted som ikke har en ansvarlig redaktør eller et annet åpenbart ansvarssubjekt. Vi har derfor ingen innvendinger mot kommisjonens forslag om å etablere en tjeneste som kan bistå publikum med å lokalisere og oppnå kontakt med riktig ansvarssubjekt, og eventuelt også bistå det aktuelle ansvarssubjektet med å få slette uønsket materiale.

f. Offentliggjøring av skattelister

Det kommer neppe som noen overraskelse at NR mener kommisjonen er på ville veier når den foreslår å innskrenke tilgangen til data fra skattelister. Etter vårt syn representerer kommisjonens flertallets konklusjon på dette punkt et eksempel på de problemstillinger vi tok opp i innledningen på denne høringsuttalelsen, nemlig å skulle begrense tilgangen til offentlige opplysninger ved å gjøre dem litt "vanskelig" tilgjengelig. Det er en lite farbar og svært lite prinsipiell vei.

Da tilgangen til skattelister ble innstrammet i 2004, for øvrig i tråd med det flertallet nå foreslår, medførte det ingen endring i det som tilsynelatende er et av kommisjonens viktigste anliggender, nemlig å unngå at det ble laget "underholdning" av skattelister. Tvert imot, med begrenset tilgang i tre uker på skatteetatens hjemmesider, supplert med tilgang til papirkopier av skattelister på de lokale ligningskontorene, var dette faktisk en av ytterst få muligheter for å kunne lage journalistikk med utgangspunkt i listene. I tiden hvor mediene hadde tilgang til cd-rom med komplette lister ble det laget journalistikk hvor man sammenlignet kjønn, geografiske områder, yrkesgrupper osv. Det ble laget journalistikk hvor man sammenlignet den samlede formuesutviklingen hos de rikeste i en kommune med den samlede formuesutviklingen i resten av befolkningen. Det var i det hele tatt en rekke muligheter for å drive kritisk journalistikk på inntekts- og skatteutvikling på gruppenivå, så lenge man kunne laste samlede data i et excel-program og analysere ut fra dette.

Dersom kommisjonens forslag blir fulgt, vil denne muligheten i praksis forsvinne. Vi vil stå tilbake med den eldste og enkleste formen for journalistikk ut fra skattelister: Lister over de rikeste, lister over ulike grupper kjendiser osv. Skal kommisjonen stanse denne formen for journalistikk, så må i praksis enhver offentliggjøring av skattetallene opphøre. Offentliggjøring av tall fra skattelister har i en årrekke, også forut for muligheten for elektronisk tilgang, vært et viktig bidrag til politiske debatter om hvordan skattesystemet fungerer. Det har direkte eller indirekte vært et viktig bakteppe for flere endringer i systemet. Kommisjonens argumentasjon i avsnitt to, spalte to, side 118 i utredningen er dermed i praksis fullstendig snudd på hodet. "Pressens rolle i denne samfunnsdebatten" vil svekkes betydelig dersom kommisjonens flertall får gjennomslag. Muligheten for å bruke listene til "underholdning" vil fullt ut bestå, og vil muligens øke, fordi dette vil være en av de få mulighetene til journalistikk som vil gjenstå, dersom kommisjonens forslag skulle bli gjennomført.

Når det gjelder spørsmål om elektronisk tilgjengeliggjøring av skattedata for allmennheten, savner vi fra kommisjonens side så vel argumentasjon som dokumentasjon for det "misbruk" kommisjonen frykter.

Situasjonen per i dag er den at det knapt er mulig for allmennheten å foreta de søk og sammenstillinger som kommisjonen er bekymret for. Den publisering av søkbare lister som gjøres tilgjengelig via mediens nettsider eller skatteetatens nettsider muliggjør kun enkeltsøk. Mediene mottar skattetallene som "flate filer" og må selv bearbeide dem i egne programmer for å kunne nyttiggjøre seg disse i journalistisk virksomhet. Ingen medier har imidlertid, så vidt vi vet, forsøkt å *publisere* de bearbeidede listene, slik at disse kan gjøres til gjenstand for massesøk fra publikums side. Nå ser ikke vi helt hvilket skadepotensiale en eventuell slik mulighet skulle ha, men ingen medier har uansett så langt valgt en slik publiseringsform. I praksis får man altså ikke mer info fra skattelister man finner på bt.no enn hva man finner på skattedirektoratet.no. Da er det vanskelig å skjønne at det ene skal være mer krenkende enn det andre.

g. Pliktavlevering av elektronisk materiale

Etter NRs syn bør det som utgangspunkt ikke utarbeides andre regler for pliktavlevering av elektronisk materiale enn hva som følger av regler for andre typer materiale som er gjort offentlig og senere arkivert.

h. Internasjonalisering av nettregulering

Etter NRs syn er det viktig å understreke at Norges rolle på den internasjonale arenaen må være å målbare en størst mulig grad av åpenhet og ytringsfrihet. Vi vet av erfaring at det i internasjonale fora er nok av stater som ønsker å gripe til muligheten for å innskrenke ytringsfriheten, også med henvisning til privatliv og personvern. Det som trengs er klare stemmer som fremmer vide rammer for frie ytringer og den frie debatt, og at avgrensninger og innskrenkninger i disse rettighetene må være konkrete og begrenses til det minimum som er nødvendig for å ivareta enkeltpersoners integritet.

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arne Jensen', written in a cursive style.

Arne Jensen
ass. generalsekretær