



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 21/1979

Vår referanse: 21/92

Dato: 07/05/2021

Høringsuttalelse – endringer i grenseloven, grenseforskriften mv. og nytt kapittel 60 i politiregisterforskriften om behandling av passasjerinformasjon (PNR-opplysninger)

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 26. mars 2021 om ovennevnte. NIM vurderer høringsnotater i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. Det ligger i utgangspunktet på siden av NIMs mandat å uttale seg om statens EU-/EØS-rettslige forpliktelser.

NIMs merknader knytter seg primært til forslaget om innføring av en bestemmelse i grenseloven som pålegger luftfartsselskaper å utlevere passasjerinformasjon (PNR-opplysninger), samt kapittelet i politiregisterforskriften om behandling av PNR-opplysninger (punkt 2 under). Forslagene reiser spørsmål i relasjon til retten til privatliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17.¹ Vi knytter også merknader til forslagene til endringer i taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven og -forskriften (punkt 3), som etter vårt syn vil kunne få betydning for ytringsfriheten og offentlighetsprinsippet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. NIMs hørings svar kan ikke forstås som uttømmende.

NIM merker seg at det i høringsbrevet og høringsnotatet er satt ulike høringsfrister for lov- og forskriftsendringene, henholdsvis 7. mai og 18. juni 2021. På regjeringens hjemmeside fremgår det ikke like tydelig at det er to ulike frister, og umiddelbart av hjemmesiden kan en få inntrykk av det (kun) er en frist, og at det er den seneste fristen 18. juni 2021. Dette kan medføre at enkelte ikke fanger opp at høringsfristen for lovendringene er satt til 7. mai. Det kan videre være uheldig at det er lagt opp til to høringsfrister/høringer om

¹ NIM konsentrerer seg i det videre om EMK artikkel 8. Årsaken til dette er primært praktisk grunnet tilfanget av praksis om denne typer saker som knytter seg til EMK artikkel 8 – fra både EMD og fra Høyesterett. Høyesterett har slått fast at Grunnloven § 102 kan gjøres inngrep i etter mønster av disse vilkårene, se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avs. 60. Selv om inngrepsvilkårene er noe ulikt utformet i SP art. 17, vil nok vurderingen også der bli svært sammenfallende med mønsteret som følger av EMK.

behandlingen av PNR-opplysninger etter henholdsvis loven og forskriften. Grunnlaget for PNR-enhetens innhenting av passasjeropplysninger, som foreslås hjemlet i grenseloven, henger uløselig sammen med PNR-enhetens videre lagring, søk og utlevering av disse opplysningene, som foreslås regulert i forskrift. I saker om overvåking er det gjennomgående at EMD vurderer forholdsmessighetskravet og lovkravet i tett sammenheng.²

NIM stiller også spørsmål ved om forslaget om nokså omfattende generelle endringer i politiregisterlovens og -forskriftens taushetspliktsbestemmelser burde vært gjenstand for en egen høring istedenfor å være en del av et høringsnotat om et annet og mer spisset tema.

2. Forholdet til retten til privatliv

2.1. Overordnet

Etter EMK artikkel 8 har enhver rett til respekt for sitt privatliv. Forslaget om innsamling, lagring, behandling og utlevering av PNR-opplysninger vil innebære et inngrep i denne retten (se nærmere under). Myndighetenes eventuelle inngripen i denne retten må sammenfattes (i) ha tilstrekkelig hjemmel, (ii) ivareta et legitimt formål og (iii) være nødvendig og forholdsmessig sett hen til formålet. Sistnevnte forholdsmessighetsvurdering blir ofte viktigst i praksis.

Det opplyses i forslaget at formålet med behandlingen av PNR-opplysninger er for å forebygge, oppdage, etterforske og rettsforfølge terrorhandlinger og alvorlig kriminalitet.³ Dette oppfyller kravet til legitimt formål.

Hjemmelen om at flyselskaper skal overføre PNR-opplysninger til PNR-enheten foreslås inntatt i ny grenselov § 16 a. Forslaget legger opp til at luftfartsselskaper skal overføre all informasjon om reisende til og fra Norge uavhengig av mistankegrad. Dette inkluderer en rekke passasjeropplysninger som blant annet inkluderer dato for reservasjon, planlagte reisedatoer, adresse og kontaktopplysninger, alle former for opplysninger om betalingsformer, setenummer, alle bagasjeopplysninger og navn og antall medreisende på passasjerlisten. Informasjonen vil bli registrert hos PNR-enheten, som skal være organisatorisk underlagt PST, og vil bestå av tjenestepersoner fra politiet, PST og Tolletaten.

Samlet vil dette utgjøre en generell og udifferensiert bulkinnsamling av opplysninger om alle reisende med det formål å identifisere personer som kan være involvert i en terrorhandling eller alvorlig kriminalitet. Eksistensen av et bulkovervåkingssystem kan i seg selv anses som et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 gjennom den latente

² Se f.eks. EMDs dom *Roman Zakharov v. Russland* (no. 47143/06) avsnitt 232

³ Høringsnotatet s. 40.

overvåkingstrusselen som ligger i at ordningen i det hele tatt eksisterer.⁴ Ut over selve innsamlingen av opplysningene som foreslås hjemlet i grenseloven § 16 a, legger forslaget opp til at PNR-enheten kan lagre, søke i og utlevere flypassasjeropplysninger til nærmere bestemte myndigheter. Senere bruk av opplysningene vil forhøye inngrepet.

EMD har lagt til grunn at statene har en nokså vid skjønmargin med hensyn til hvilke midler som kan benyttes for å ivareta nasjonal sikkerhet, inklusiv når det kommer til innrettelsen av et slikt system og når det kommer til avveien av nasjonal sikkerhet mot privatlivsvernet.⁵ Samtidig har EMD understreket at det foreligger iboende fare for misbruk ved slike systemer.⁶ Lovligheten, inkl. forholdsmessigheten, av slike bulkinnsamlingssystemer forutsetter at det følger med tilstrekkelige og effektive kontroll- og rettssikkerhetsmekanismer for å minske risikoen for misbruk/vilkårlighet/formålsutglidning og for å sikre rettssikkerheten for den enkelte.⁷

Departementet mener at forslaget er i samsvar med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og skriver at forslaget inneholder regler som skal ivareta personvernet.⁸ Det vises til at det gis regler slik at opplysningene aidentifiseres etter 6 måneder og ikke skal lagres lengre enn fem år.⁹ Det gis videre begrensninger i tilgang og utlevering av opplysningene samt regler om informasjonssikkerhet og internkontroll.

NIM mener likevel at det med fordel kunne være redegjort grundigere for hvorfor man mener at forslaget er nødvendig og forholdsmessig. I det videre vil NIM peke på noen momenter av relevans samt andre forslag til endringer i dette henseende, slik som hensynet til gode kontrollmekanismer, tydeligere avgrensninger av vilkårene for søk og sammenligninger med andre registre og notifikasjon til borgerne om at deres opplysninger er blitt behandlet.

Samtidig er dette et område der det er vanskelig å gi entydige rettslige svar. Både rettslige og tekniske premisser for slike systemer er i endring. Dette gjelder både opp mot EU-domstolen (se under), men også pågående saker i EMD kan få relevans.¹⁰ Menneskerettsvurderingen er ingen papirøvelse, og det er også vanskelig å overskue hvor stort inngrep forslaget reelt innebærer i privatlivet (rettslig og teknisk), herunder siden

⁴ Se bl.a. EMDs dom *Szabó og Vissy v. Ungarn* (no. 37138/14), avsnitt 53 og *Klass m.fl. v. Tyskland* (5029/71), avsnitt 41.

⁵ Se bl.a. EMDs dom *Weber og Saravia v. Tyskland* (no. 54934/00) avsnitt 106 og *Centrum för rättvisa v. Sverige* (no. 35252/08, ikke rettskraftig) avsnitt 112.

⁶ EMDs dom *Weber og Saravia v. Tyskland* avsnitt 106.

⁷ Se bl.a. EMDs dom *Roman Zakharov v. Russland* (no. 47143/06) avsnitt 232: «the Court must be satisfied that there are adequate and effective guarantees against abuse».

⁸ Høringsnotatet s. 35.

⁹ Høringsnotatet s. 35.

¹⁰ *Centrum för rättvisa v. Sverige og Big Brother Watch og andre v. Storbritannia* (no. 58170/13 m.fl.), som begge har vært behandlet i EMDs storkammer og venter avgjørelse.

inngrepets omfang vil avhenge av praktiseringen.¹¹ Slike oversiktsvansker er i noen grad unngåelige for lover som denne, men bør likevel tas på alvor. Motsatt synes NIM også det er vanskelig å overskue hvilke fordeler forslaget de facto vil gi (hensyn til nasjonal sikkerhet kan bli en relativt diffus størrelse) – og slik hvor tunge lodd som taler for at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig

2.2. Er innsamlingen og videre behandling av PNR-opplysninger egnet til å oppnå formålet om bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet?

Departementet viser til at dersom Norge ikke deltar i EUs PNR-system, vil reisende utenfra Schengen kunne unngå en registrering i systemet ved å reise til/via Norge og videre inn i EU over indre Schengen-grense.¹² Departementet skriver videre at det etter deres vurdering ikke er mulig å oppnå formålet med mindre inngripende tiltak enn det som foreslås.¹³ NIM savner imidlertid at forslaget beskriver nærmere om PNR-systemet faktisk bidrar til å oppnå formålet om å bekjempe terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. PNR-systemet har vært gjeldende i EU i underkant av tre år. Det hadde vært en fordel om departementet hadde redegjort noe for hvilken gevinst implementeringen av PNR-systemet har gitt andre land, slik som tallmateriale eller andre erfaringer fra europeiske land om systemet. Myndighetene har allerede eksisterende systemer som skal sikre grensekontroll – slik det også vises til i høringsnotatet – noe som gjør at det er utydelig hvilken gevinst PNR-systemet de facto gir, ut over de allerede eksisterende systemene staten har tilgjengelig for å bekjempe terrorisme og annen kriminalitet. Totaliteten av slike systemers betydning for personvernet er heller ikke uten relevans i vurderingen av hvor inngripende enda et verktøy vil være (se også under om at opplysningene vil kunne sammenlignes med andre relevante registre).

I høringsnotatet skriver departementet at bakgrunnen for ordningen med PNR-registrering er direktiv (EU) 2016/681. Selv om Norge ikke er bundet av direktivet ønsker departementet å delta i dette europeiske PNR-samarbeidet. Departementet skriver at det kan bli utfordrende for Norge ikke å være tilknyttet PNR-systemet.¹⁴ Selv om det ligger utenfor NIMs mandat å uttale seg om EU-/EØS-rett, hadde det etter NIMs syn vært fordelaktig at det i høringsnotatet hadde blitt løftet frem at EU-domstolen er bedt om å avklare PNR-direktivets forhold til EUs charter om grunnleggende rettigheter.¹⁵ Både

¹¹ Uavhengig av endelig utforming i lovverket, forventer NIM at de menneskerettslige kravene som følger av retten til privatliv overholdes i praktiseringen, herunder at krav til nødvendighetsvurderinger ivaretas – og at det sikres at aktørene i f.eks. PNR-enheten har kompetanse og bevissthet om dette.

¹² Høringsnotatet s. 33.

¹³ Høringsnotatet s. 35.

¹⁴ Høringsnotatet s. 32-33.

¹⁵ Se bl.a. <https://eucrim.eu/news/german-court-asks-cjeu-about-compatibility-pnr-legislation/>, og pressemelding fra den tyske administrative domstol: <https://verwaltungsgerechtigkeithessen.de/pressemitteilungen/vorschriften-des-fluggastdatengesetzes-auf-dem-pr%C3%BCfstand>

vurderinger etter EUs charter om grunnleggende rettigheter og vurderinger som må gjøres etter EMK, inkluderer en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering. Vurderingene som gjøres etter EU-charteret vil derfor minne om vurderingene som foretas etter EMK artikkel 8. NIM mener at departementet i det videre arbeidet bør avklare hvordan Norges eventuelle tilknytning til EUs PNR-system vil påvirkes dersom EU-domstolen slår fast at forslaget ikke er i tråd med charteret.

2.3. Søk og sammenligning av opplysninger

Det foreslås i politiregisterforskriften ny § 60-6 første ledd nr. 2 at PNR-enheten kan sammenligne flypassasjeropplysninger med andre «registre som er relevante» for å oppnå formålet. Forslaget nevner ikke hvilke registre det vil være relevant å sammenligne opplysningene med.

For å motvirke den misbruksrisikoen ved bulkinnstillingsystemer og ivareta kravet til forutberegnelighet, er et sentralt aspekt at inngrepet er avgrenset og klart angitt. Dette betyr at borgerne får en viss forutberegnelighet og innsyn i hvilke overvåkingskapasiteter staten har.¹⁶ Et annet sentralt aspekt ved slike systemer er at en avgrensning og angivelse av virkeområdet for systemet setter rammer for og bidrar til at skjønnsutøvelsen ikke blir for omfattende.¹⁷

På bakgrunn av den vide innsamlingsadgangen, mener NIM at det er problematisk at enhver borger, som ikke er mistenkt for noe straffbart, kan risikere å bli underlagt behandling i registrene til politiet. Forslaget begrenser ikke hvilke myndigheter de sammenlignbare registrene skal tilhøre. Dette synes for eksempel innebære at PNR-enheten kan, om de finner det relevant, sammenlikne flypassasjeropplysninger med Tolletatens personunderretningssystem eller skiltgjenkjenningssystem som overvåker all grensekryssende trafikk på landevei som har til formål å kontrollere vareførsel. Dette kan gi en risiko for at den foreslåtte sammenligningsadgangen kan gjøre formålsbegrensningene til de øvrige registrene illusorisk, ved at PNR-enheten tilsynelatende får en nærmest ubegrenset tilgang til disse registrene. Dette er spørsmål som ikke er opplagte etter lesing av høringsbrevet, og som er av sentral betydning for hvor omfattende inngrepet i privatlivet vil være. Dette må klargjøres og drøftes konkret i relasjon til spørsmålet om forholdsmessighet. NIM anbefaler derfor i den forbindelse at departementet angir konkret hvilke registre som kan være relevante å sammenlikne flypassasjeropplysninger med, og hvilke rettsikkerhetsmekanismer som skal sikre at dette ikke bidrar til formålsutglidning under disse andre registrene og hvilke forholdsmessighetsvurderinger som er gjort i relasjon til dette.

¹⁶ *Roman Zakharov v. Russland* avsnitt 243.

¹⁷ *Szabó og Vissy v. Ungarn* avsnitt 65.

Departementet foreslår i politiregisterforskrift § 60-6 tredje ledd at kriteriene skal være målrettede og konkrete, og stå i rimelig forhold til formålet. Søkebegrepene kan utgjøre den direkte og avgjørende faktoren om søk og utlevering av informasjonen er forholdsmessig i en konkret sak. Det er sentralt at rettssikkerhetsmekanismene fungerer i praksis, herunder hvordan garantiene mot misbruk bygges inn i systemet, og at det foreligger reelle avgrensninger av hvilke søkekriterier som kan benyttes. NIM mener forslaget bør beskrive nærmere hvordan datasikkerheten i PNR-enheten ivaretas.

NIM bemerker at forslaget ikke inneholder begrensninger på hvordan søk skal foregå, for utenom at søkekriteriene må være målrettet. Verken innsamlingen eller den videre behandlingen av opplysningene som skal gjennomføres av PNR-enheten er for eksempel ikke betinget av mistankevilkår eller at det skal foreligge andre konkrete holdepunkter for at søk er nødvendig. Dette betyr at samtlige borgere som foretar reiser vil kunne risikere å bli gjenstand for søk og sammenstilling mellom ulike registre. NIM mener dette synes å gi PNR-enheten et ustrakt skjønnsområde som det er vanskelig å overprøve. Vi kommenterer adgangen til å føre kontroll med blant annet søkekriteriene nedenfor.

2.4. Utlevering

Departementet presiserer at utleveringen av opplysninger til nærmere bestemte myndigheter er begrenset til bekjempelse av terrorvirksomhet eller annen alvorlig kriminalitet. Det foreslås i politiregisterforskriften ny § 60-10 at utlevering av opplysninger fra PNR-enheten til andre bestemte myndigheter, kan skje i enkelttilfeller etter behandling som nevnt i § 60-6 annet ledd. Den foreslåtte § 60-6 annet ledd har følgende ordlyd: «Alle treff som følge av automatisk behandling av PNR-opplysninger som nevnt i første ledd nr. 1 og 2 skal gjennomgås for å vurdere om kompetente myndigheter må iverksette nødvendige tiltak».

Ut fra dette virker det uklart hvilke vilkår, ut over formålsbegrensningen, som må være oppfylt før PNR-enheten kan utlevere opplysninger til for eksempel PST eller politiet. Ut fra ordlyden kan det virke som om PNR-enheten kan utlevere opplysningene til kompetente myndigheter så lenge opplysningene er gjennomgått, og at PNR-enheten vurderer at opplysningene burde sendes til kompetente myndigheter. Forslaget åpner som sagt opp for at PNR-enheten kan innsamle opplysninger om alle reisende til og fra Norge uavhengig av mistankegrad. Det er derfor sentralt at den vide innsamlingsadgangen ledsages med klare vilkår for når PNR-enheten kan utlevere disse opplysningene videre til øvrige myndigheter.

2.5. Notifikasjon og tilgang til effektivt rettsmiddel

Departementet skriver at behandlingsansvarlig ikke skal ha informasjonsplikt overfor borgerne dersom opplysninger utleveres til andre myndigheter.¹⁸ Det foreslås at informasjonsplikten etter politiregisterloven § 48 ikke skal gjelde for PNR-registeret, slik som også er gjort for kriminaletterretningsregisteret og informantregisteret.

Sentralt i vurderingen om bulkinnsamlingssystemer er i tråd med EMK artikkel 8, er om den som overvåkes gis etterfølgende notifikasjon og tilgang på effektive rettsmidler.¹⁹ Det er nær sammenheng mellom disse komponentene, ettersom reell tilgang på effektive rettsmidler forutsetter at man har informasjon om at opplysningene er blitt brukt.

På den ene siden kan formålet om kriminalitetsbekjempelse og terrorbekjempelse tilsi at søk og utlevering av PNR-opplysninger ikke burde gjøres kjent for de personer som har vært gjenstand for behandlingen. På en annen side kan ikke NIM se at denne begrunnelsen i samme grad fortsatt er til stede, etter at treff på søk eller der utleveringen til andre myndighetsorganer viser at personen ikke har tilknytning til kriminalitet eller terror. Fra tidspunktet det blir klarlagt at personen ikke har gjort noe straffbart, men har vært gjenstand for behandling av sine opplysninger fra PNR-enheten, mener NIM at utgangspunktet bør være at borgeren har krav på notifikasjon. På denne bakgrunn er ikke NIM overbevist om at forslaget ivaretar kravet til effektivt rettsmiddel. Forslaget vil innhente opplysninger om alle reisende uavhengig av mistankegrad. Videre søk eller utlevering forhøyer inngrepet, og i mangel på en mer spisset begrunnelse om hvorfor det motsatte er nødvendig, er NIMs syn at systemet burde innrettes slik at det gis notifikasjon i etterkant av behandlingen.

2.6. Kontroll

Det er videre av sentral betydning om innhenting og bruk av opplysningene er underlagt uavhengig kontroll. Et sentralt moment i denne vurderingen er hvilken myndighet kontrollorganet har.²⁰

Departementet foreslår Datatilsynet som tilsynsmyndighet overfor PNR-enheten.²¹ Med unntak av at personvernrådsgiveren skal kunne forelegge spørsmål om behandlingens lovlighet for Datatilsynet, beskriver ikke høringsnotatet nærmere hvilken myndighet Datatilsynet har til å føre kontroll.²²

Høringsnotatet kunne presisert om Datatilsynet skal føre både løpende kontroll, etterkontroll eller begge deler. Som eksempel kunne det vært tydeliggjort om Datatilsynet

¹⁸ Høringsnotatet s. 45.

¹⁹ Se bl.a. *Szabó og Vissy v. Ungarn* avsnitt 57

²⁰ *Roman Zakharov v. Russland* avsnitt 275 og 282.

²¹ Høringsnotatet side 35

²² Høringsnotatet side 74.

skal føre kontroll om søkekriteriene er tilstrekkelig målrettet eller står i strid med andre rettigheter. Dersom søkekriteriene ikke er underlagt noen form for kontroll av en uavhengig part, gir dette potensielt PNR-enheten et betydelig skjønn som vil forhøye risikoen for misbruk.

NIM er generelt bekymret om kontrollmuligheten til Datatilsynet vil fungere effektivt, særlig når informasjonstilfanget blir så stort som forslaget legger opp til.

3. Forholdet til ytringsfriheten og innsynsretten

For å tydeliggjøre at PNR-opplysninger ikke skal kunne brukes til andre formål eller utleveres til andre formål enn i forslaget, foreslår departementet å gjøre endringer i politiregisterloven og -forskriftens taushetspliktsbestemmelser. Departementet skriver at «[e]tter en nærmere vurdering har departementet kommet til at endringen ikke bare bør omfatte PNR-registeret, men samtlige registre som er forskriftsregulert etter politiregisterloven § 14, slik at det går klart frem at alle opplysningene i registrene er taushetsbelagte».²³ Det er, etter det NIM kan se, ikke gitt noen nærmere begrunnelse for utvidelsen av taushetsplikten for de andre registrene som er regulert i loven, ut over at endringen er begrunnet i bedre personvern, og at det vil bli lettere for politiets ansatte å håndheve taushetspliktsreglene. NIM er naturligvis enig i at taushetsbelagt informasjon har klare sider til retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Videre forstår vi at å forenkle taushetspliktsreglene, vil kunne ha betydning for den enkeltes personvern.

NIM savner imidlertid at spørsmål om innsynsrett (særlig for pressen) og forholdet til offentlighetsprinsippet forankret eksplisitt i Grunnloven § 100 femte ledd og implisitt i EMK artikkel 10, drøftes nærmere i høringsnotatet. Praksis fra EMD viser at EMK artikkel 10 hjemler en viss rett til innsyn.²⁴ Dersom en person har rett til innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1, må tre vilkår være oppfylt for å gjøre inngrep i ytringsfriheten, jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Bestemmelser om taushetsplikt oppfyller det første vilkåret om at det må foreligge en lovfestet begrensning på ytringsfriheten. Videre må inngrepet i ytringsfriheten forfølge et legitimt formål og være (sammenfattet) nødvendig og forholdsmessig.

Departementet skriver at forslaget ikke vil ha noen betydning for offentlighetens tilgang til opplysninger i straffesaksdokumenter.²⁵ NIM er positiv til at dette presiseres. Samtidig

²³ Høringsnotatets s. 37.

²⁴ Se EMDs storkammerdom i *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (no. 18030/11) fra 8. november 2016 særlig avs. 149 flg., og mer nylig i *Yuriy Chumak v. Ukraina* (no. 23897/10) fra 18. mars 2021, avs. 27–28. Fra Høyesteretts praksis se bl.a. nylige HR-2021-526-A, hvor Høyesterett konkluderer med at EMK artikkel 10 kan gi grunnlag for innsyn i dokumenter uavhengig av hvilke sakstyper det er tale om.

²⁵ Høringsnotatets s. 37 se også høringsnotatets s. 39 hvor departementet skriver «Det er viktig å understreke at endringen ikke vil få noen betydning for offentlighetens tilgang til opplysninger i straffesaker. Slikt innsyn er regulert i straffeprosessloven § 28, og endringen i politiregisterloven § 23 vil ikke få betydning for anvendelsen av denne bestemmelsen».

behandler politiet en rekke opplysninger i medhold av politiregisterloven og -forskriften som ikke er opplysninger i straffesak. Etter NIMs mening kan det tilsi at det i en høring hvor det foreslås å utvide taushetspliktbestemmelsenes anvendelsesområde ville vært en fordel om en også drøfter forslaget betydning for ytringsfriheten og retten til innsyn for andre opplysninger enn de opplysningene som er del av en straffesak. Dette kunne vært fordelaktig blant annet for å forhindre at forslaget utgjør en større begrensning på ytringsfriheten enn det som er nødvendig.²⁶

I et forslag til veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt som Justis- og beredskapsdepartementet nylig sendte på høring, henvises det til flere undersøkelser som viser at det hersker usikkerhet rundt taushetspliktsreglene og at det blant annet særlig er taushetspliktens unntaksbestemmelser som er lite kjent.²⁷ Etter NIMs syn kan det synes som en ikke ubetydelig del av usikkerheten og utfordringene knyttet til praktiseringen av taushetspliktbestemmelsene knytter seg til unntaksreguleringen, og følgelig kan sies å knytte seg til manglende kjennskap og forståelse for retten til – og betydningen av – innsyn og offentlighet i forvaltningen. NIM skulle gjerne sett at forholdet til ytringsfriheten og offentlighetsprinsippet hadde blitt drøftet nærmere i forslaget til endringer av taushetspliktsreglene i politiregisterloven og -forskriften. Vi mener at spørsmål om såpas omfattende endringer i taushetspliktsbestemmelsene burde foranlediget en egen utredning og høring.

²⁶ Hvorvidt taushetsplikten innebærer en større begrensning av ytringsfriheten enn nødvendig vil avhenge av flere forhold, herunder nettopp i hvilken grad lovgiver har vært bevisst de ulike relevante hensyn ved innføringen (og utformingen) av den aktuelle taushetspliktbestemmelsen (med eventuelle unntak) – og om avveilingen av disse hensynene har blitt foretatt på en grundig og forsvarlig måte ved innføringen.

²⁷ Utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen, jd.dep sin ref. 20/6087 s. 7. Merk også NIMs høringsuttalelse til veilederen samt vår høringsuttalelse til NOU 2019:10 av 27. september 2019, der NIM går nærmere inn på forholdet til taushetsplikt, lovregulering og ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. I høringsuttalelsen til NOU:2019:10 s. 2 pekes det blant annet på at «det ikke etter NIMs syn kategorisk [kan] utelukkes at en for vidtrekkende eller rigid praktisering av taushetsplikt etter forholdene kan ende opp med å krenke ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10 i en konkret sak ved at eksempelvis EMD vurderer det til at en slik begrensning av ytringsfriheten ikke er 'nødvendig i et demokratisk samfunn' (selv om altså inngrepvilkåret om lovhjemmel er oppfylt)».

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Anders Einar Broderstad
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.