

FJÖLMIÐLANEFND

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. júní 2018
Mál nr. 2018-1728 / 0.4

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Vísað er til erindis frá nefndasviði Alþingis, dags. 30. maí 2018, þar sem fjölmiðlanefnd er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þingskjal 1029 – 662. mál. Er þess óskað að umsögn berist eigi síðar en 7. júní. Fjölmiðlanefnd vill að gefnu tilefni benda á að vikufrestur til ritunar umsagnar er býsna skammur tími þegar um er að ræða jafnmikilvægt og viðamikið frumvarp og það sem hér er lagt fram til umsagnar.

Gildissvið laganna og undanþága vegna fréttamennsku

Vernd persónuupplýsinga fellur undir friðhelgi einkalífs, sem varið er í 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og sætir takmörkunum vegna réttar til tjáningarfrelsis, sbr. 73. gr. stjórnarskrár. Undantekningar frá gildissviði núgildandi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 eru nokkrar. Þar á meðal ná löggin ekki yfir vinnslu fjölmiðla á slíkum upplýsingum, sé fréttamennska tilgangur vinnslunnar.

Samkvæmt frumvarpi til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem felur í sér innleiðingu á nýrri persónuverndarreglugerð ESB nr. 2016/679, er gert er ráð fyrir að fréttamennska verði áfram undanþegin gildissviði laganna, sbr. 6. gr. frumvarpsins, sem er efnislega hliðstætt ákvæði 5. gr. núgildandi laga. Í skýringum við 6. gr. í greinargerð með frumvarpinu segir að ekki sé stefnt að breytingum á gildissviði þess en eins og vænta megi séu tilvísanir til lagagreina og reglugerðarinnar aðrar en í núgildandi lögum. Ákvæði 6. gr. sækir stoð í 85. gr. persónuverndarreglugerðar ESB og hefur jafnframt skírskotun til 153. liðar formála reglugerðarinnar.

Fjölmiðlanefnd telur afar mikilvægt að fréttamennska verði áfram undanþegin gildissviði laganna, eigi fjölmiðlar að geta sinnt sínu mikilvæga lýðræðislega hlutverki og fagnar því að engar breytingar hafi orðið þar á.

Heimild til undanþágu en ekki skylda

Fjölmiðlanefnd vekur athygli á því að í ákvæði 6. gr. í frumvarpi til nýrra persónuverndarlaga segir að víkja *megi* frá ákvæðum laganna í þágu fjölmiðlunar, lista eða bókmennta að því marki

sem það sé nauðsynlegt til að samræma sjónarmið um rétt til einkalífs annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar. Þegar persónuupplýsingar séu einvörðungu unnar í þágu fréttamennsku eða bókmenntalegrar eða listrænnar starfsemi gildi aðeins tiltekin ákvæði laganna.¹ Ákvæði 6. gr. kveður því á um heimild en ekki skyldu til að undanskilja vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli m.a. fréttamennsku. Hins vegar segir í 153. lið formála persónuverndarreglugerðar ESB 2016/679, að víkja ætti (*e. should, leturbreyting fjmn.*) frá ákvæðum laganna í sama tilgangi. Orðalag íslenska ákvæðisins virðist þannig ganga skemmra í því að undanskilja vinnslu persónuupplýsinga í þágu fréttamennsku frá gildissviðinu en orðalag formála reglugerðarinnar gerir. Gefur það tilefni til að ætla að íslensku lögunum sé ætlað rýmra gildissvið, meðal annars gagnvart fjölmiðlum, en þeirri reglugerð sem þau byggja á. Þessi orðalagsmunur er ekki skýrður nánar í frumvarpi til nýrra persónuverndarlaga en fram kemur í skýringum við 6. gr. að markmið ákvæðisins sé að vera almenn vísiregla.

Fjölmiðlum og öðrum sem stunda fréttamennsku er falið það hlutverk að vega og meta sjálfir hvort vinnsla persónuupplýsinga teljist til fréttamennsku í skilningi 6. gr. og sé þar með undanskilin gildissviði persónuverndarlaga. Fjölmiðlanefnd tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í skýringum við 6. gr. um að mikil ábyrgð að hvíli á þessum aðilum í þeim efnunum en í frumvarpinu segir að til leiðbeiningar verði m.a. afstaða Persónuverndar í einstökum málum sem undir hana eru borin eða hún tekur upp að eigin frumkvæði, auk almenns álits Persónuverndar frá 4. júlí 2005 um umfjöllun fjölmiðla um einkamálefni.

Þá bendir fjölmiðlanefnd á að hugtakið fréttamennska er hvorki skilgreint í frumvarpi til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga né í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Um það álitaefni hvað telst til fréttamennsku hefur m.a. verið vísað til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu, Steel og Morris gegn Bretlandi, frá 15. febrúar 2005, dóms Evrópudómstólsins í máli Satakunnan og Satamedia gegn Finnlandi frá 16. desember 2008, sem og dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli sömu aðila frá 21. júlí 2015.

Í fyrstnefnda málinu komst Mannréttindadómstóllinn að þeirri niðurstöðu að í lýðræðisríki ættu jafnvel litlir og óformlegir baráttuhópar að njóta verndar á grundvelli réttar til tjáningarfrelsis til jafns við fjölmiðla og að það sama gilti um einstaklinga. Væri það almannahagur að litlir hópar og einstaklingar, sem ættu ekki greiðan aðgang að fjölmiðlum, tækju þátt í opinberri umræðu með útbreiðslu upplýsinga og hugmynda sem vörðuðu almenning, sbr. eftirfarandi tilvitnun úr niðurstöðu dómsins:

„The Court considers, however, that in a democratic society even small and informal campaign groups, such as London Greenpeace, must be able to carry on their activities effectively and that there exists a strong public interest in enabling such groups and individuals outside the mainstream to contribute to the public

¹ Nánar tiltekið a- og d-liður 1. mgr. 5. gr., 24., 26., 28., 29., 32., 40.-43. og 82. gr. reglugerðarinnar og 48. og 51. gr. laganna.

*debate by disseminating information and ideas on matters of general public interest such as health and the environment.*²

Í máli Satakunnan og Satamedia gegn Finnlandi komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu 16. desember 2008 að þær athafnir fyrirtækjanna Satakunnan and Satamedia árið 2002 að miðla upplýsingum um 1,2 milljónir finnska skattgreiðendur úr opinberum skjölum til almennings, fyrst í prentmiðli og svo með því að bjóða farsímaeigendum að fá þær sendar í sms-skilaboðum, gætu talist fréttamenska í skilningi persónuverndarlaga ef tilgangurinn væri að birta almenningi upplýsingar, skoðanir eða hugmyndir, jafnvel þótt miðlunarleiðir væru óhefðbundnar og miðlun væri framkvæmd í gróðaskyni. Mannréttindadómstóll Evrópu komst svo að þeirri niðurstöðu í máli sömu aðila þann 21. júlí 2015 að þótt fréttamenska væri undanþegin gildissviði persónuverndarlaga bæri að túlka þá undanþágu þröngt. Birting á skattaupplýsingum í því magni og með þeim hætti sem gert hefði verið í Finnlandi árið 2002 teldist ekki til fréttamennsku. Hins vegar stæði ekkert því í vegi að fjölmiðillinn birti áfram upplýsingar um skattgreiðslur almennings svo lengi sem magn upplýsinganna væri minna en raunin var.

Af framangreindu má ráða að dómstólar eru ekki á einu máli um það hvernig skilgreina beri undanþágu vegna fréttamennsku og hvort hana beri að skilgreina vítt eða þröngt í skilningi persónuverndarlaga. Að mati fjölmiðlanefndar bendir ekkert til annars en að þau sjónarmið sem vísað er til í 6. gr. frumvarpsins séu í samræmi við dómaframkvæmd þess efnis að skilgreina beri undanþágu vegna fréttamennsku vítt. Við það mat hljóti að verða litið til þess hvort að tilgangur upplýsingavinnslu sé í þágu fréttamennsku (e. journalistic purpose), að upplýsingar sem unnið er með varði almannahagsmuni (e. public interest) og hvort hægt sé að réttlæta vinnsluna með því að upplýsingarnar eigi erindi til almennings.

Vernd heimildarmanna verði áfram tryggð

Vernd heimildarmanna er lykilþáttur í tjáningarfrelsi og starfsemi fjölmiðla og varðar aðgang fjölmiðla að mikilvægum upplýsingum. Íslenskir dómstólar, sem og Mannréttindadómstóll Evrópu, hafa staðfest að tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrár Íslands tryggi vernd heimildarmanna. Vernd heimildarmanna fjölmiðla er auk þess lögfest í 25. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Í skýringum við 6. gr. segir að tiltekin ákvæði frumvarpsins um aðgang að upplýsingum geti vakið spurningar um skörun við rétt blaðamanna til að leyna því hvaðan upplýsingar eru fengnar. Staðfest sé í framkvæmd íslenskra dómstóla og Mannréttindadómstóls Evrópu að blaðamenn þurfi ekki að gefa upp heimildarmenn sína nema sérstaklega standi á, sbr. einkum ákvæði 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Því verði upplýsingarétti hins skráða ekki beitt ef það skerði þessi réttindi nema alveg sérstaklega standi á. Sú skylda sem ábyrgðaraðila sé lögð á herðar til að láta í té almenna vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga sé hins vegar svo almenn og takmörkuð að hún valdi ekki vandkvæðum í þessu sambandi.

² Mannréttindadómstóll Evrópu, Steel og Morris g. Bretlandi, App. no. 68416/01, 94. mgr. (ECtHR, 15. febrúar 2005).

Fjölmiðlanefnd tekur undir og áréttar þau sjónarmið að mikið þurfi til að koma til að trúnaður blaðamanna við heimildamenn sína verði rofinn og að upplýsingaréttur hins skráða og réttur hans til aðgangs að persónuupplýsingum um sig dugi þar ekki til. Heimildavernd verði aðeins aflétt með samþykki viðkomandi heimildarmanns eða á grundvelli 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, sbr. 3. mgr. 25. gr. laga um fjölmiðla, og þá einungis þegar um er að ræða vitnisburð sem ráðið getur úrslitum í dómsmálum vegna alvarlegra glæpa, sbr. nefndarálit meirihluta menntamálanefndar sem fram kom við meðferð laga um fjölmiðla á Alþingi.³

Rétturinn til að gleymast

Fram kemur í frumvarpinu að rétturinn til að gleymast, sbr. 20. gr. þess, byggi á 17 gr. persónuverndarreglugerðar ESB og gangi út á að einstaklingur („hinn skráði“) eigi við ákveðnar aðstæður rétt á því að persónuupplýsingum sem hann varða verði eytt án ótilhlýðilegrar tafar, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, þar á meðal þegar þær eru ekki lengur nauðsynlegar í þeim tilgangi sem lá að baki söfnun þeirra. Beri ábyrgðaraðila þá að fjarlægja persónuupplýsingarnar af netinu, eftir því sem unnt er, þannig að þær verði ekki aðgengilegar aftur, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þótt ákvæði um eyðingu persónuupplýsinga sé fyrir hendi í núgildandi persónuverndarlögum, eins og staðfest var með dómi Evrópudómstólsins frá 13. maí 2014 í máli Google Spain (C-131/12), hefur rétturinn til að gleymast ekki verið orðaður skýrt í héraðri eða evrópskri persónuverndarlöggjöf fyrr en nú.

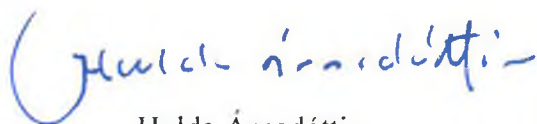
Þar sem fréttamennska er undanþegin gildissviði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga á hið sama við um réttinn til að gleymast. Því er ekki hægt að fara fram á að fréttamiðlar eyði upplýsingum úr gagnagrunnum sínum á þeim grundvelli. Hins vegar getur ábyrgðaraðili eins og leitarvélafyrirtækið Google þurft að sæta því að fjarlægja hlekkir á tiltekna upplýsingar fjölmiðla úr leitarniðurstöðum sínum, þótt fjölmiðlar þurfi ekki að fjarlægja sömu upplýsingar úr gagnagrunnum sínum. Þetta kom fram í dómi Evrópudómstólsins í fyrrnefndu máli Google Spain þar sem sett var í hendur Google að ákveða hvort eyða eigi hlekkjum sem vísa á upplýsingar á netinu úr leitarniðurstöðum, að kröfu einstaklinganna sem þær varða. Í framkvæmd þýðir þetta að þótt frétt fjölmiðils fái að standa óbreytt verður hlekkurinn sem vísar á hana í netleit sem tengist nafni viðkomandi falinn. Þetta getur t.d. átt við um sannar en úreltar upplýsingar, sem fjölmiðli var upphaflega heimilt að birta. Með þessu fyrirkomulagi getur sú hætta skapast að einkafyrirtæki á borð við Google eyði fleiri upplýsingum en nauðsynlegt er, að beiðni einstaklinga sem upplýsingarnar varða, til að forðast háar sektargreiðslur, sem hlýtur að teljast andstætt viðteknum gildum í lýðræðissamfélagi.

³ Í nefndaráliti meirihluta menntamálanefndar segir að undanþágum frá heimildarverndinni skuli ekki beitt nema í undantekningartilvikum og eingöngu þegar um er að ræða vitnisburð sem ráðið getur úrslitum í dómsmálum sem tengjast alvarlegum glæpum. Fram kemur að þeir hagsmunir sem Mannréttindadómstóll Evrópu hafi talið heimildarverndinni yfirsterkari séu alvarlegir glæpir á borð við morð, manndráp, nauðgun, misnotkun barna, landráð eða sambærilega glæpi. Mannréttindadómstóllinn hafi hins vegar ekki talið að viðskiptahagsmunir væru nægjanleg rök til að aflétta heimildarvernd.

Hafni Google því að fjarlægja hlekki á upplýsingar má kæra þá niðurstöðu til Persónuverndar. Í skýringum við 20. gr. í frumvarpi til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga segir að Persónuvernd hafi litið til þeirra viðmiða sem fram koma í dómi Evrópudómstólsins við meðferð á kvörtunum einstaklinga um að Google hafi neitað að fjarlægja niðurstöðu leitar á vefleitarvél sinni. Í framkvæmd Persónuverndar hafi þannig komið fram að líta verði til sjónarmiða um hagsmuni af frjálstri fjölmiðlun að því marki sem það sé nauðsynlegt til að samrýma sjónarmið um rétt til einkalífs annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar. Hafi verið horft til þess að það tilheyrir nútímafjölmiðlun að fréttir séu gerðar aðgengilegar og leitarbærar á netinu. Þá verði að líta til ákvæða 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. til þess hvort sú takmörkun á tjáningar- og upplýsingafrelsi, sem skylda til að eyða upplýsingum felur í sér, teljist nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi.

Fjölmiðlanefnd tekur undir framangreind sjónarmið Persónuverndar og telur mikilvægt að ávallt verði litið til sjónarmiða um tjáningarfrelsi og upplýsingarétt almennings við mat á því hvort einstaklingar teljist eiga rétt til að gleymast og að meðalhófs verði gætt við slíkar ákvarðanir. Rétturinn til að gleymast, þótt mikilvægur sé, megi ekki leiða til ritskoðunar og óeðlilegrar íhlutunar í tjáningarfrelsi.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Hulda Árnadóttir
formaður



Elfa Yr Gyllfadóttir
framkvæmdastjóri