

KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
24/945-

Vår referanse
24/01024-2

Dato
31.05.2024

Høringsvar - Forslag til lov om behandling av personopplysninger i organisasjonsledd tilknyttet Norges idrettsforbund ifm. seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten

Vi viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 29. februar 2024 vedrørende forslag til lov om behandling av personopplysninger i organisasjonsledd tilknyttet Norges idrettsforbund ifm. seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten.

1. Innledning og Datatilsynets overordnede betraktninger

Bakgrunnen for det foreliggende lovforslaget er at idretten skal være en trygg arena for både barn og voksne å delta i. Behovet for å skape trygge rammer for barn og unges deltakelse i idretten er et særlig sentralt hensyn.

Lovforslaget inneholder lovbestemmelser som gir organisasjonsledd tilknyttet Norges idrettsforbund hjemmel til å behandle særlige kategorier personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter personvernforordningen artikkel 9 og 10, for det formål å forebygge, avdekke og reagere mot seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten.

Datatilsynet er positive til at lovgiver nå har lagt frem et lovforslag for å sikre tilstrekkelig hjemmel for behandling av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 for disse formålene. For ordens skyld anbefaler vi at «å forebygge, avdekke og reagere» inntas i lovtittelen for å tydeliggjøre lovens formål allerede her.

Datatilsynet er enig i at formålene bak lovforslaget utgjør viktige allmenne interesser. Vi mener imidlertid at det må foretas grundigere vurderinger av personvernkonsekvensene ved forslaget, som gjelder behandling av svært sensitive personopplysninger, og som innebærer høy risiko for de registrertes rettigheter og friheter. Dette gjelder særlig risiko knyttet til konfidensialitet og informasjonssikkerhet.

- For det første gjelder dette for ofrene som utsettes for handlingene lovforslaget skal forebygge og avdekke. Dersom opplysninger spres om at noen for eksempel er utsatt for seksuelt overgrep, kan dette potensielt gjøre situasjonen enda verre for offeret.
- For det andre vil opplysningene om at noen *kan* ha utført slike handlinger, uavhengig av om dette faktisk er korrekt eller ikke, kunne ha svært store konsekvenser for både privatlivet og det profesjonelle livet til de det gjelder, samtidig som man ikke har de samme rettssikkerhetsgarantiene som man har dersom påtalemyndighetene og domstolene behandler saker.

Begge disse risikoene forsterkes ytterligere av at idretten består av omtrent 9 500 idrettslag som i det vesentlige er drevet av frivillige som ikke har tilstrekkelig kompetanse innen personvern eller informasjonssikkerhet. Idrettslagene er også tett knyttet til lokalsamfunnene, noe som øker risikoen for at personopplysningene lovforslaget gjelder spres.

Videre vil ofrene for slike handlinger – og potensielt også de som anklages for å utføre handlingene – ofte være barn. Det følger av personvernforordningens foralepunkt 38 at personopplysninger knyttet til barn er gitt et særlig vern etter personvernregelverket.

På bakgrunn av disse betydelige risikoene, er det viktig at lovforslaget begrenses til det som er *strengt nødvendig* for å ivareta formålene om å forebygge, avdekke og reagere mot seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten. Når det gjelder hva som konkret er strengt nødvendig for å oppnå disse formålene, er det viktig at det lyttes til idrettens erfaringer. Det må videre iverksettes egnede og tilstrekkelige tiltak for å håndtere risikoene identifisert ovenfor og verne de registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

2. Særskilt om kravet til rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger

Departementet redegjør i høringsnotatet punkt 5.2 om grunnlag for behandling av «alminnelige personopplysninger», og viser til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1.

Datatilsynet understreker i den forbindelse at all behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag i artikkel 6 nr. 1, inkludert behandling av personopplysninger som omfattes av artikkel 9 og 10. For eksempel må behandling av personopplysninger om en straffedom oppfylle et av de rettslige grunnlagene i artikkel 6 nr. 1, i tillegg til vilkårene i artikkel 10.

Lovforslaget etablerer ikke et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen 6 nr. 3, jf. artikkel 6 bokstav e og eventuelt bokstav c. Datatilsynet mener at handlingsrommet for en slik løsning ville vært hensiktsmessig å utrede nærmere i lovarbeidet.

Uten et supplerende rettsgrunnlag, er artikkel 6 nr. 1 bokstav f det aktuelle rettslige grunnlaget å vurdere for det vesentlige av behandlingene av personopplysninger som forslaget omhandler. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f innebærer en interesseavveining, hvor behandlingen må være «nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og

krever vern av personopplysninger, særlig dersom den registrerte er et barn.» Det følger av personvernforordningens fortalepunkt 47 at det i vurderingen skal tas hensyn til de registrertes rimelige forventninger på grunnlag av forholdet mellom dem og den behandlingsansvarlige.

Datatilsynet påpeker for ordens skyld at personvernforordningen ikke tillater at nasjonalt rett foreskriver utfallet av en interesseavveining etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f, se *C-634/21* avsnitt 70. Dette innebærer at selv om en behandling oppfyller vilkårene i artikkel 9 nr. 2 eller artikkel 10 på bakgrunn av dette lovforslaget, må den behandlingsansvarlige likevel gjøre en konkret interesseavveining for å vurdere om behandlingen er tillatt etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f.

En annen konsekvens av at det aktuelle rettslige grunnlaget å vurdere er artikkel 6 nr. 1 bokstav f, er at de registrerte har rett til å protestere etter personvernforordningen artikkel 21 nr. 1, og den behandlingsansvarlige må ha rutiner for å håndtere slike henvendelser.

De konkrete interesseavveiningene knyttet til artikkel 6 nr. 1 bokstav f og artikkel 21 nr. 1 vil i en del tilfeller være utfordrende å gjennomføre for et idrettslag bestående av frivillige uten kompetanse innen personvern. I praksis vil det derfor være nødvendig med tydelige retningslinjer og konkret rådgivning fra NIF sitt sentralledd og andre overordnede organisasjonsledd for å sikre etterlevelse av personvernregelverket.

3. Merknader til enkelte bestemmelser i forslaget

3.1. Til forslaget § 1 – Lovens formål

Datatilsynets syn er at avgrensningene som departementet har gjort knyttet til formål i utgangspunktet fremstår hensiktsmessige, da det som særlig skiller idretten sammenlignet med øvrige frivillige organisasjoner er det enorme antallet barn som er medlemmer.

Behandling av personopplysninger som omfattes av artikkel 9 og 10 for en videre krets av formål, bør eventuelt sees i sammenheng med et bredere arbeid for å kartlegge behovene til frivillige organisasjoner på generelt grunnlag, slik departementet redegjør for i punkt 1 av høringsnotatet. Basert på Datatilsynets erfaringer fra vårt veilednings- og tilsynsarbeid, mener vi et slikt arbeid er viktig å prioritere.

3.2. Til forslaget § 5 – Behandling av særlige kategorier av personopplysninger

Datatilsynet er enig med departementet i at det ikke er grunn til å åpne for å behandle personopplysninger om fagforeningsmedlemskap eller genetiske og biometriske opplysninger i lovforslaget. Det er vanskelig å se hvilke situasjoner behandling av slike kategorier av personopplysninger skulle være relevant for formålene lovforslaget omhandler. Ettersom det er vurdert at det kan være nødvendig å behandle opplysninger om politisk oppfatning og religion, bør det imidlertid vurderes om også opplysninger om filosofisk overbevisning bør inkluderes i forslaget.

Datatilsynet er videre enig med departementet i at det avgrenses mot å gi hjemmel til behandling av personopplysninger som omfattes av artikkel 9 og 10 knyttet til publisering av praksis fra idrettens egne domsorganer som omhandler seksuelle overgrep, trakassering og vold. Vi stiller spørsmål ved om en slik publisering er nødvendig for å forebygge, avdekke og reagere mot seksuelle overgrep, trakassering eller vold, og vurderer at en ikke-anonymisert publisering i alle tilfeller er så inngripende at den normalt ikke vil være forholdsmessig og følgelig ikke kunne hjemles i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f.

3.3. Til forslagets § 6 – Behandling av straffedommer og lovovertrедelser

Datatilsynet vurderer at departementet i utgangspunktet har gjort hensiktsmessige avgrensninger i forslagets § 6. Vi påpeker imidlertid at grensene for hva som utgjør «personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser» i henhold til personvernforordningen artikkel 10 fortsatt ikke er fullstendig klarlagt i praksis. I sin uttalelse i C-115/22 vurderte generaladvokaten at personvernforordningen artikkel 10 omfattet avgjørelser om suspensjon for å ha brutt anti-dopingregelverket innen idretten, uavhengig av om dette var straffbart etter nasjonal rett. Generaladvokaten la til grunn at straffebegrepet i artikkel 10 måtte tolkes autonomt, og at retten måtte vurdere tre kriterier:

First, the legal classification of the offence under national law; second, the intrinsic nature of the offence; and, third, the degree of severity of the penalty that the person concerned is liable to incur. The last two of those criteria arguably hold greater weight.¹

Selv om denne saken senere ble avvist av EU-domstolen som følge av prosessuelle mangler, anbefaler Datatilsynet at det foreliggende lovforslaget hensyntar at opplysninger om at noen er ilagt straff av NIFs egne domsorganer etter omstendighetene vil kunne omfattes av artikkel 10 i seg selv, og konsekvensene dette innebærer for behandling av slike personopplysninger.

3.4. Til forslagets § 8 – Deling av personopplysninger

Datatilsynet påpeker at det foreligger svært store risikoer for de registrerte knyttet til deling av personopplysningene som lovforslaget gjelder, og at en slik adgang dermed ikke må gå lenger enn strengt nødvendig for å oppnå formålet.

I forslagets § 8 første ledd følger det at personopplysninger som omfattes av loven kan deles «dersom og i den utstrekning det er nødvendig for å oppnå formålene nevnt i §§ 5 og 6 bokstav b, c og d.». Lovforslagets §§ 5 og 6 bokstav b, c og d fremstår imidlertid i hovedsak å gjelde kategorier av personopplysninger, og Datatilsynet kan ikke se at det følger noen nærmere angivelse av formål i disse bestemmelsene utover det generelle formålet som angis i forslagets § 1. Det er dermed krevende å tolke hva departementet har ment med denne delen av bestemmelsen, og dette må presiseres for å gi de nødvendige rammene for deling av personopplysninger.

¹ C-115-22, Opinion of Advocate General Čapeta, avsnitt 108.

I forslaget første ledd er det videre inntatt en begrensning om at deling i utgangspunktet bare kan skje «med overordnet eller underliggende organisasjonsledd». Uten ytterligere kontekst får imidlertid denne begrensningen begrenset betydning, da et underordnet organ kan dele personopplysninger med overordnet organ, som deretter ikke har noen begrensninger i bestemmelsen knyttet til deling med andre underordnede organer. Datatilsynet mener derfor at denne begrensningen må presiseres, slik at begrensningen også knyttes til organisasjonsleddet som er tilknyttet en mulig hendelse som er rammet av lovens virkeområde, eller har mottatt informasjon om slik hendelse. Dersom det oppstår en hendelse i et idrettslag, kan idrettslaget dermed dele personopplysningene opp i linjen til overordnet organ om nødvendig, men dersom overordnet organ deretter skal dele personopplysningene med andre underordnede organer som ikke er tilknyttet selve hendelsen – for eksempel i forebyggende hensikt – må dette skje i medhold av adgangen i § 8 andre ledd.

Når det gjelder forslaget § 8 tredje ledd, er Datatilsynet er enig med departementet i at det er vanskelig å se at det er nødvendig å dele identifiserende opplysninger om offeret der hvor formålet med deling er å forebygge seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten – uavhengig av om den registrerte er et barn eller ikke. Selv om en slik begrensning oftest vil følge av det strenge nødvendighetsvilkåret, vurderer Datatilsynet at det er oppdragende og hensiktsmessig å innta en direkte forpliktelse i lovforslaget. Dette gjelder særlig fordi idrettslagene ofte er drevet av frivillige og mangler kompetanse innen personvernrett.

Hva som utgjør personopplysninger skal imidlertid forstås vidt, og det er tilstrekkelig at opplysningene kan knyttes til en indirekte identifiserbar person, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1. Datatilsynet antar derfor at deling av personopplysninger om den som skal ha utført handlingene, etter omstendighetene kan indirekte avsløre hvem offeret er. Datatilsynet stiller derfor spørsmål ved om det i stedet for et forbud mot å dele personopplysninger, er mer hensiktsmessig å oppstille en særlig forpliktelse til å skjermes ofrenes identitet ved deling.

Departementet knytter videre noen bemerkninger til «uverifiserte opplysninger» i høringsnotatets punkt 5.9.3. Datatilsynet påpeker at dersom opplysninger om handlinger som lovforslaget gjelder er usikre eller ubekreftede, vil det være særlige betenkeligheter ved å dele slike opplysninger utover det som er strengt nødvendig for å behandle selve saken. Opplysninger om at noen anklages for å ha utført handlinger som rammes av lovforslagets virkeområde, vil kunne ha svært store konsekvenser for vedkommende dersom de spres, uavhengig av om opplysningene er korrekt eller ikke. Slike konsekvenser vil kunne vedvare selv om opplysningene senere viser seg å ikke stemme.

3.5. Til forslaget § 9 – Tilgangsstyring og taushetsplikt

Personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g krever at nasjonal rett sikrer «egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser», og artikkel 10 krever at det sikres «nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter». Som en følge av dette har departementet foreslått bestemmelser om tilgangskontroll og taushetsplikt i forslaget § 9.

Tilgangsstyring er et viktig tiltak for å bidra til å sikre konfidensialiteten til personopplysninger, og Datatilsynet er positive til at en slik forpliktelse fremgår eksplisitt av lovforslaget § 9 første ledd. Mange idrettslag er imidlertid små og uprofesjonelt organisert, og rollene i idrettslaget kan være lite eller uklart definert. Det kan også være hyppige utskiftninger eller endringer av roller, og noen ansatte eller frivillige kan også inneha flere roller på samme gang. Dette kan igjen føre til en uklar definering av hvem som har tjenstlig behov for de aktuelle opplysningene og for vide tilganger. Datatilsynet mener derfor det bør vurderes om det i loven bør etableres en formell rolle i hvert organisasjonsledd som har hovedansvaret for å håndtere og følge opp denne formen for saker. Dette kan blant annet ta inspirasjon fra rollen som politiattestansvarlig som beskrives i høringsnotatet. En slik rolle vil kunne bidra til å begrense kretsen som har tjenstlig behov for de aktuelle opplysningene, og idretten kan ha regelmessige kursopplegg for de som innehar rollen. Datatilsynet bistår gjerne idretten sentralt i utviklingen av slike programmer.

Det foreslås videre en bestemmelse om taushetsplikt i § 9 andre ledd for «[p]ersoner som har tilgang til personopplysninger etter denne loven». Datatilsynet legger til grunn at brudd på slik lovbestemt taushetsplikt vil være straffbart etter straffeloven § 209.

Det gjøres imidlertid unntak fra taushetsplikten der opplysningene «brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for». Etter Datatilsynets vurdering er dette en vid og vag unntaksregel som uthuler virkningen av den foreslåtte taushetsplikten, og som derfor bør endres. For eksempel vil en deling av artikkel 10-opplysninger som er klart i strid med adgangen til deling av slike opplysninger i lovforslaget, likevel kunne være gjort for «å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for» – som regel å forebygge, avdekke eller reagere mot seksuelle overgrep, trakassering og vold mv. i idretten. Unntaket fra taushetsplikten bør dermed også knyttes opp mot bestemmelsene og adgangen til behandling av slike personopplysninger i lovforslaget, med relevante unntak som utlevering til politiet og for å ivareta kravene i personvernforordningen kapittel III. Videre mener vi det bør presiseres at taushetsplikten vedvarer etter at personen ikke lenger har tilgang til de aktuelle personopplysningene.

4. Avsluttende bemerkning

Dersom noe er uklart, eller dere ønsker å få våre synspunkter utdypet, kan dere ta kontakt med Anders Obrestad (aso@datatilsynet.no).

Med vennlig hilsen

Line Coll
direktør

Anders Sæve Obrestad
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer