



SIVILOMBUDET

Vurdering av Sivilombudets tilstedeværelse på Facebook og Instagram

1. Innledning

Sivilombudet er til stede på fire sosiale medier: Facebook, Instagram, Twitter og LinkedIn. Samtlige av disse er etablert utenfor Norge og EU. Vi har to Facebook- og én Instagramkonto. De to Facebook-kontoene er henholdsvis for Sivilombudets klagemandat og for Forebyggingsenheten.

Formålet med å være til stede på disse sosiale mediene er å bidra til vårt mandat om å bekjempe urett som forvaltningen har begått mot den enkelte. Dette gjør vi ved å opplyse om Sivilombudets eksistens, virke og mandat, øke kunnskapen om forvaltningsrett og klageordningen til oss, samt bidra til rekruttering.

Høsten 2021 lanserte Datatilsynet en rapport/risikovurdering der tilsynet konkluderte med at de ikke kunne være til stede med en egen side på Facebook.¹ En av hovedutfordringene som begrunnet dette, er at det er vanskelig å få tilstrekkelig klarhet i hvorvidt det europeiske personopplysningsregelverket (GDPR) følges av Facebook og hvorvidt en virksomhet som oppretter en side på Facebook, er i stand til å oppfylle GDPR. Datatilsynet har vært åpen om at beslutningen delvis ble basert på tilsynets omdømme som personvernmyndighet.²

I etterkant av dette har også en rekke andre offentlige virksomheter i Norge foretatt sin egen vurdering av tilstedeværelse på Facebook. Vurderingen har slått forskjellig ut for de ulike virksomhetene. Teknologirådet, Bioteknologirådet, De nasjonale forskningsetiske komiteene³ og UDI har forlatt Facebook, mens f.eks. politiet, Kommunikasjonsforeningen⁴, Digitaliseringsdirektoratet⁵ og Universitetet i Oslo har blitt værende.⁶ Datatilsynets juridiske vurdering har også blitt debattert i media.⁷

Sivilombudet skal nå foreta sin egen vurdering av tilstedeværelse på sosiale medier. I første omgang vurderer vi Facebook og Instagram, som har samme eiere (Meta) og tilsynelatende samme

¹ https://www.datatilsynet.no/contentassets/8561465062b04a6b904c8c3573a24687/risikovurdering_skal-datatilsynet-ha-side-pa-facebook_.pdf

² <https://www.nrk.no/norge/teknologiradet-mener-mange-offentlige-aktorer-bor-forlate-facebook-1.15679248>

³ <https://www.forskningsetikk.no/aktuelt/vi-avslutter-pa-facebook/>

⁴ <https://www.kommunikasjon.no/fagstoff/fagartikler/2022/kommunikasjonsforeningen-blir-pa-facebook>

⁵ <https://www.digdir.no/digdir/digdir-har-vurdert-sin-bruk-av-facebook/3528>

⁶ <https://www.nrk.no/norge/teknologiradet-mener-mange-offentlige-aktorer-bor-forlate-facebook-1.15679248>

⁷ Se f.eks. IKT Norges innlegg i DN her: <https://www.dn.no/innlegg/personvern/jus/gdpr/innlegg-datatilsynet-snubler-i-jusen-om-facebook/2-1-1159196> og Datatilsynets svar: <https://www.dn.no/innlegg/personvern/facebook/eu-domstolen/innlegg-skal-facebooks-interesseorganisasjon-definere-demokratisk-deltagelse-virkelig/2-1-1161082>

brukervilkår.⁸ Datatilsynets ovennevnte rapport nevner ikke Instagram, og Datatilsynet ser ikke ut til å ha eller hatt tilstedeværelse på Instagram.

Når det gjelder Twitter og LinkedIn, foretar vi ikke en analyse av tilstedeværelse på disse sosiale mediene nå. Twitter og LinkedIn har ikke fått den samme negative oppmerksomheten fra europeiske personvernmyndigheter knyttet til deres behandling av personopplysninger som Facebook. Datatilsynet er videre per i dag både på Twitter og LinkedIn, uten at tilsynet har problematisert dette nærmere. Også andre personvernmyndigheter er per i dag på Twitter og LinkedIn.⁹

Vi har tatt utgangspunkt i Datatilsynets rapport¹⁰ (vedlagt). Vi har likevel gjort vår vurdering betydelig kortere, og viser ved behov til Datatilsynets mer utfyllende gjennomgang av både regelverk og risiko.

Innledningsvis redegjør vi for de juridiske utgangspunktene og rammene for vurderingen av tilstedeværelse på Facebook og Instagram. Deretter redegjøres det for de kommunikasjonsfaglige vurderingene for tilstedeværelse på disse sosiale plattformene.

Vi har i det følgende lagt til grunn at den juridiske vurderingen for Facebook og Instagram vil bli lik, da begge eies av samme selskap (Meta) og har tilsynelatende samme retningslinjer for personvern.¹¹ Det kan likevel være forskjeller mellom disse to sosiale mediene med hensyn til både hvordan vi bruker dem, og våre følgers atferd der, som kan begrunne en forskjell i resultatet når det gjelder tilstedeværelse.

2. Juridiske utgangspunkter

De mest relevante bestemmelsene i personvernforordningen som kommer til anvendelse i denne vurderingen er GDPR artikkel 6 (rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger), artikkel 24 (den behandlingsansvarlige ansvar for å følge forordningen og ivareta personvernet til de registrerte), artikkel 25 (krav til innebygget personvern), artikkel 26 (krav i forbindelse med felles behandlingsansvar mellom flere behandlingsansvarlige), artikkel 32 (krav til informasjonssikkerhet).

Facebook og Instagram behandles nedenfor under ett.

Bruk av Facebook fører til at det behandles personopplysninger om alle enkeltpersoner som blir nevnt i tekst eller bilder, eller som foretar handlinger på Facebook-siden (det å i det hele tatt gå inn på siden, dele eller like innhold). Sivilombudet foretar en behandling av personopplysninger gjennom våre Facebook/Instagram-kontoer ved å legge ut informasjon om saker vi behandler, men også ved å tilrettelegge for at enkeltpersoner skriver, deler eller liker innhold på våre sider. I tillegg foretar Facebook en behandling av personopplysninger ved at de samler inn, analyserer og gjenbraker data om Facebooks brukere, bl.a. for markedsføring og videresalg av data.

En grunnleggende forutsetning i personvernlovgivningen er at enhver behandling av personopplysninger krever et rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag). Behandlingsgrunnlagene for de alminnelige kategoriene personopplysninger (ikke særlig beskyttelsesverdige/sensitive personopplysninger) følger av GDPR artikkel 6. Datatilsynet har lagt til grunn at deres rettslige grunnlag for å ta i bruk Facebook er personvernforordningens artikkel 6 (1) (f)¹², *en interesseavveining* som gir rett til å behandle personopplysninger dersom det er nødvendig for å ivareta en berettiget

⁸ <https://help.instagram.com/519522125107875>

⁹ F.eks. det danske Datatilsynet (Linkdin, men ikke Twitter) og det europeiske personvernrådet EDPB (både Linkdin og Twitter).

¹⁰ https://www.datatilsynet.no/contentassets/8561465062b04a6b904c8c3573a24687/risikovurdering_skal-datatilsynet-ha-side-pa-facebook_.pdf

¹¹ <https://help.instagram.com/519522125107875>

¹² <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>

interesse som veier tyngre enn hensynet til den enkeltes personvern. Facebook selv benytter videre flere behandlingsgrunnlag overfor den enkelte bruker avhengig av type behandling, for eksempel kontrakt, samtykke, legitime interesser, allmennhetens interesse og rettslige forpliktelser.

For at Sivilombudets behandling av personopplysninger på Facebook skal være lovlig, må interesseavveiningen etter GDPR artikkel 6 (1) (f) komme ut i favør av dette. Dette forutsetter blant annet en vurdering av nødvendighet og proporsjonalitet, og en vurdering av risiko.

For Sivilombudet er det også viktig hvordan Facebook behandler personopplysninger som stammer fra våre sider på Facebook. Det har både betydning for interesseavveiningen som grunnlag for Sivilombudets egen behandling, og for ombudets ansvar for Facebooks behandling gjennom kravet til felles behandlingsansvar. Se nærmere om det siste nedenfor.

En nærmere gjennomgang av Facebooks behandling av personopplysninger og informasjonen Facebook gir om dette finnes på s. 10-17 i Datatilsynets rapport, jf. kravene i GDPR artikkel 24 (ansvaret til den behandlingsansvarlige), 30 (om protokoll) og 32 (informasjonssikkerhet). Datatilsynet drøfter videre Facebooks behandling av personopplysninger opp mot kravene til nødvendighet, proporsjonalitet, behandlingsgrunnlag og dataminimering på s. 18-22 i rapporten. Datatilsynets vurdering av risiko ved bruk av Facebook er beskrevet i rapportens s. 23-26.

Datatilsynets konklusjon er at det er vanskelig for de registrerte å gjøre sine rettigheter etter GDPR gjeldende overfor Facebook. Brukere har ingen mulighet til å påvirke Facebooks behandling av personopplysninger. Facebooks brukervilkår endres stadig ensidig. Den informasjonen som finnes om Facebooks behandling av personopplysninger, er verken tilstrekkelig eller lett tilgjengelig. Omfanget av behandlingen av personopplysninger (også sensitive) er usikkert, men klart stort, og det er uklart hvor lenge Facebook lagrer opplysninger - kanskje permanent. Også Facebooks formål med behandlingen er til dels uavklart og under stadig endring. Den enkeltes kontroll med egne personopplysninger er derfor minimal ved bruk av Facebook. Datatilsynet påpekte at virksomheter som oppretter en Facebook-side, ikke kan påvirke hva Facebook samler inn av brukerens delte data, metadata, observert data og utledete data når de interagerer med siden. Datatilsynet lyktes ikke med å få oversikt over omfanget av Facebooks videredeling av innsamlet informasjon til andre aktører.

Datatilsynet stilte spørsmål ved om bruk av Facebook oppfylte kravene til innebygget personvern etter GDPR artikkel 25. Tilsynet la videre til grunn at en virksomhet som oppretter en side på Facebook, har et felles behandlingsansvar for personopplysninger som behandles der sammen med Facebook, jf. GDPR artikkel 26, og at det ikke vil være mulig for virksomheten å oppfylle kravene som stilles til den enkelte behandlingsansvarlige der. Bakgrunnen for dette er særlig to avgjørelser fra EU-domstolen, [Wirtschaftsakademie](#) og [Fashion ID](#), der domstolen har lagt til grunn at en virksomhet som oppretter en Facebook-side, i en viss utstrekning har et felles behandlingsansvar med Facebook.

Datatilsynet har derimot lagt til grunn at Facebook er i stand til å ivareta krav til informasjonssikkerhet, jf. GDPR artikkel 32.

På bakgrunn av gjennomgangen konkluderte Datatilsynet med at bruk av Facebook sannsynligvis medfører en høy risiko for de registrerte, slik risikobegrepet defineres etter personopplysningsregelverket. Dette er i stor grad begrunnet med Facebooks enorme innsamling og viderebruk av personopplysninger kombinert med manglende åpenhet om dette.

3. Finnes det måter å avhjelpe utfordringene som nevnt ovenfor?

Datatilsynet har i sin rapport særlig vist til følgende tiltak, som til en viss grad kan virke avhjelpende hvis vi velger å fortsatt bruke Facebook:

- Åpenhet rundt vårt valg av kommunikasjonsplattform.
- Transparens om våre vurderinger rundt vår behandling av personopplysninger på Facebook.
- Åpenhet om vårt konsept for Facebook-siden og utøvelse av intern policy og moderering, slik at denne er forutsigbar for følgere og ansatte.
- Fange opp endringer i Facebooks avtale/vilkår med eiere av side samt definere og fange opp eventuelle avvik.
- Fange opp negative medieoppslag og annen type negativ publisitet som angår vår tilstedeværelse på plattformen.
- Sørge for god informasjonssikkerhet der vi kan påvirke den - gode rutiner for passord og tofaktorautentisering.
- Ikke benytte Facebook-plugins eller liknende på egen hjemmeside for å minimere mengden data som samles inn utenfor Facebook.
- Fortløpende sletting av informasjon som ikke er relevant, som kan oppfattes støtende eller som inneholder særlige kategorier personopplysninger. Årlig gjennomgang av alle innlegg og sletting av alle innlegg på siden som er over fem år gamle.

De fleste av tiltakene er allerede iverksatt hos Sivilombudet. Ingen av disse tiltakene påvirker eller avhjelper likevel vesentlig Facebooks behandling og viderebruk av personopplysninger, jf. gjennomgangen ovenfor.

4. Konklusjon fra et juridisk perspektiv

Datatilsynets gjennomgang, slik den er oppsummert ovenfor, må som utgangspunkt også legges til grunn for Sivilombudets vurdering av bruk av Facebook. For at Sivilombudet skal kunne komme til en annen konklusjon enn Datatilsynet med hensyn til interesseavveiningen etter GDPR artikkel 6 (1) (f), må det i større grad enn for Datatilsynet være nødvendig for Sivilombudet å være på Facebook for å ivareta en berettiget interesse, og denne interessen må veie tyngre enn hensynet til den enkeltes personvern. Selv om en slik interesseavveining skulle falle ut i favør av tilstedeværelse på Facebook/Instagram, er det fortsatt viktig å være klar over at heller ikke Sivilombudet vil mer enn delvis klare å oppfylle de pliktene som påligger oss som behandlingsansvarlige i medhold av GDPR artikkel 26 om delt behandlingsansvar, jf. Datatilsynets konklusjon om dette i ovennevnte rapport s. 17. Grunnen til dette er at vi ikke er i en bedre posisjon enn Datatilsynet til å fremskaffe relevant informasjon om Facebook, og heller ikke vi har muligheten til å påvirke hvordan eller hvor lenge Facebook behandler personopplysninger som samles inn av dem. Det er derfor rettslig sett betenkeligheter knyttet til oppfyllelse av personvernregelverket ved tilstedeværelse med egen side/egen konto på Facebook og Instagram.

5. Bruk av Facebook og Instagram - et kommunikasjonsfaglig perspektiv

5.1 Sivilombudets ansvar som formidler av mandat og klagemulighet

Nedenfor redegjøres for Sivilombudets kommunikasjonsansvar omtalt i Sivilombudets strategi og kommunikasjonsstrategi. Deretter følger generell informasjon om sosiale medier Facebook og Instagram, og en vurdering av Sivilombudets tilstedeværelse i de sosiale mediene Facebook og Instagram.

I Sivilombudets strategi for 2019-2022 står det:

«Vi skal formidle Sivilombudets standpunkter i det offentlige rom.»

I Sivilombudets kommunikasjonsstrategi, vedtatt høsten 2019, slås det fast at:

«Sivilombudsmannen skal benytte sosiale medier til å gjøre vårt oppdrag, arrangementer og arbeid kjent. Vi deltar i sosiale medier når og der det er hensiktsmessig, og hovedsakelig gjelder dette Facebook, Twitter og LinkedIn.

Kommunikasjon overvåker våre sosiale medier, og skal påse at våre profiler ikke kommer i konflikt med hensynet til personvernet for klagere. Dette betyr at det skal utvises varsomhet ved tilstedeværelse som kan føre til at klagere oppgir personlig informasjon mot bedre vitende. Administratorer og redaktører kan slette kommentarer som er krenkende, hatefulle, inneholder sensitive opplysninger eller er i strid med loven.

I hovedsak skal vi ved bruk av sosiale medier tilstrebe trafikk til våre nettsider ved å lenke videre til mer utfyllende informasjon på www.sivilombudsmannen.no.»

Kommunikasjonsstrategien følger Statens kommunikasjonspolitikk, og skal bygge oppunder en åpenhetskultur som bidrar til god tilgjengelighet for mediene, og legger til rette for å delta i en åpen og opplyst offentlig samtale.

Fakta om Facebook:¹³

I Norge har 3.471.000 personer **Facebook**-profil, og av disse er det 65 % som sjekker **Facebook** daglig (Q4 2021). Det er en nedgang i antall daglige brukere av **Facebook**, i all hovedsak i alderssegmentet 18-29 år. Utviklingen har vært nedadgående siden 2018 og denne trenden ser ut til å fortsette.

Antall følgere på Sivilombudets Facebook-side er 700 (Sivilombudet) og 1200 (Forebyggingsenhetens side). Antallet følgere er økende, og veksten er organisk, det vil si uten bruk av annonser eller sponsete innlegg. Typiske følgere er potensielle klagere, pårørende, frivillige organisasjoner og andre med interesse for Sivilombudets virksomhet. Jo oftere vi har aktivitet, desto flere følgere og større rekkevidde får vi. Sivilombudet har økt aktiviteten og dermed antallet følgere de siste tre årene.

Typiske poster er:

- Deling av rapporter fra Forebyggingsenheten
- Deling av veiledere til forvaltningen
- Deling av uttalelser
- Deling av hørings svar
- Deling av presseoppslag
- Informasjon om klageadgangen
- Informasjon om tilstedeværelse på faglige arrangementer
- Informasjon om ledige stillinger

Hyppighet: 3-4 poster per måned.

Fakta om Instagram:¹⁴ I Q4 2021 hadde i overkant av 650 000 nordmenn en profil på Instagram. Trenden er nedadgående.

Sivilombudets instagramkonto har på kort tid fått 2600 følgere. Disse er hovedsakelig studenter, politikere og organisasjoner.

Typiske poster på Instagram er:

- Deling av hørings svar
- Deling av presseoppslag

¹³ www.synlighet.no

¹⁴ www.synlighet.no

- Informasjon om tilstedeværelse på faglige arrangementer
- Informasjon om stillinger og tilbud til studenter
- Glimt fra Sivilombudets arbeid

Hyppighet: 3-4 poster per måned.

Andre profiler på sosiale medier

Sivilombudet har også profiler på LinkedIn (2600 følgere) og Twitter. Våre følgere i disse mediene er i stor grad jobbsøkere, politikere, journalister og andre virksomheter. På LinkedIn og Twitter postes i dag rekrutteringsannonser, aktivitet for studenter, uttalelser, høringsvar og rapporter.

Sosiale medier er sekundærkanaler:

All informasjon fra Sivilombudet deles i flere kanaler. Facebook inneholder ikke eksklusiv informasjon fra Sivilombudet hvilket gir følgerne våre et reelt fritt valg i bruk, eller ikke bruk, av Facebook.

5.2 Sivilombudets interesseavveining fra et kommunikasjonsfaglig perspektiv

Vurderingen av tilstedeværelse på Facebook og Instagram er ikke bare en juridisk vurdering.

Tilgjengelighet, informasjon og borgernes forventninger er også sentrale faktorer.

Sivilombudets profiler på sosiale medier er ikke våre hovedkanaler, men er å anse som støttekanaler.

Hensikten med sosiale medier er i stor grad å «annonsere» og informere om vårt arbeid og arrangementer.

For at Sivilombudet skal oppfylle sitt mandat, er vi avhengig av at den enkelte er klar over at vi eksisterer og at de har klagemulighet til oss. Dersom Sivilombudet skal være et lavterskeltilbud for alle, er det viktig at vår eksistens og arbeid formidles i andre kanaler enn bare på våre nettsider. Sosiale medier har en langt større rekkevidde enn nettsidene våre alene, og det er viktig at Sivilombudet gjør informasjon tilgjengelig for målgruppene der de vanligvis henter sin informasjon. Vi når ut til mange profesjonelle målgrupper, som jurister og journalister, gjennom nyhetsbrev, Twitter og LinkedIn. Facebook og Instagram er kanaler der vi også kan nå ut til andre deler av befolkningen, som potensielle klager og pårørende. Det vises også til at målgruppen barn og unge, en målgruppe Sivilombudet skal rette seg mer mot i fremtiden, i større grad foretrekker sosiale medier fremfor nettsider. For at Sivilombudet skal kunne tiltrekke seg de beste kandidatene til stillinger, er det viktig at vi er til stede der jobbsøkere og studenter er.

Sentralt for vurderingen er Sivilombudets ansvar etter GDPR, risiko for personvernet ved fortsatt tilstedeværelse samt viktigheten og nødvendigheten for Sivilombudet i å være til stede på Facebook og Instagram.

Datatilsynet har presisert at det ikke nødvendigvis er «ulovlig» eller feil av andre virksomheter å ha en bedriftsside på Facebook. Datatilsynet har ikke vurdert Instagram. Når Sivilombudet skal vurdere å ha bedriftsprofil på Facebook og Instagram, må vi vurdere vårt kommunikasjonsansvar for å sikre at den enkelte kjenner til sin klagerett.

Sivilombudet ønsker en åpen kommunikasjon med offentligheten. Sosiale medier er lett tilgjengelig, bare et tastetrykk unna. Et argument for å bli på disse sosiale plattformene er at vi kan være til stede for målgruppene der de er. Både antallet potensielle mottakere og den korte tiden det tar for å nå ut til publikum, taler for at Sivilombudet bør forbli i disse kanalene inntil videre for å overholde vårt kommunikasjonsansvar.

6. Avsluttende merknader og konklusjon

Som redegjort for ovenfor, taler til dels sterke personvern hensyn mot Sivilombudets tilstedeværelse på Facebook/Instagram. Ved å være på disse plattformene mister vi kontrollen over hvordan personopplysninger om brukere av våre sider der behandles, både nå og i fremtiden. Ut fra de vurderingene som er gjort av Datatilsynet, og basert på kunnskap om Facebooks/Instagrams praksis, vil vi ikke være i stand til å oppfylle alle våre forpliktelser etter GDPR. Dersom vi forlater Facebook/Instagram, mister vi likevel viktige kanaler ut til befolkningen, og får færre muligheter til å informere, formidle, veilede og følge med.

Ved vurderingen av om vi skal forlate Facebook/Instagram er det naturlig å se hen til Datatilsynets rapport vist til ovenfor. Dersom vi konkluderer på en annen måte enn Datatilsynet, må dette i hvert fall begrunnes med relevante forskjeller mellom våre institusjoner. Et viktig moment her er at vi, i motsetning til Datatilsynet, ikke har en særskilt rolle på personvernområdet. Datatilsynet har vært åpen på at beslutningen om ikke å være på Facebook delvis ble basert på tilsynets omdømme som personvernmyndighet - det samme hensynet gjør seg ikke nødvendigvis gjeldende på samme måte for oss. Samtidig har Sivilombudet en viktig funksjon som en rollemodell for forvaltningen.

Verken fra et juridisk eller et kommunikasjonsfaglig perspektiv er det noe som skiller Facebook og Instagram særlig fra hverandre - dersom vi forlater den ene plattformen vil det være vanskelig å argumentere for tilstedeværelse på den andre.

Spørsmålet om tilstedeværelse på Facebook/Instagram ble behandlet i ledermøte 24. mai 2022. I etterkant besluttet sivilombudet at virksomheten inntil videre ikke skal være til stede på Facebook/Instagram. Dersom det på et senere tidspunkt kommer sikrere holdepunkter for lovligheten av bruk av Facebook/Instagram, vil vi på nytt vurdere tilstedeværelse på disse plattformene. Det ble ved beslutningen lagt stor vekt på Datatilsynets vurdering av at det vil være vanskelig å oppfylle vilkårene i GDPR artikkel 25 og 26 ved tilstedeværelse på disse plattformene. For andre sosiale medier, Twitter og LinkedIn, vil Sivilombudet følge med på personvernmyndighetenes anbefalinger i fremtiden.