Datatilsynet

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Dato
21/3753	21/02629-2	15.09.2021

Høringsuttalelse - Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Vi viser til høringsbrev 14.07.21 hvor Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring rapporten «Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)». Forslaget er utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med høringsfrist 08.09.21. Datatilsynet har etter forespørsel fått en ukes forlengelse av høringsfristen.

Forskriften skal sikre nødvendig adgang til deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger for å oppnå et effektivt samarbeid ved forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Forskriften ha også et uttalt mål å skulle bidra til ivaretakelse av personvern.

Når det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere lovbrudd som kan gi dårligere arbeidsvilkår, krenke arbeidstakeres rettigheter, skade konkurransen i næringslivet eller medføre misbruk av skatte-, avgifts- eller velferdsordninger, kan en rekker organer dele opplysninger med hverandre uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

Forslaget medfører adgang til deling av store mengder taushetsbelagte opplysninger inkludert særskilte kategorier og lovovertredelser i et felles IKT-system hvor i tillegg til NAV, Arbeidstilsynet, Det lokale el-tilsyn, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Mattilsynet, Statens vegvesen, Utlendingsdirektoratet og Statens innkrevingssentral, så vil ansatte Skatteetaten, Tolletaten og politiet gis tilgang til det felles IKT-systemet dersom de er lokalisert i a-krimsentrene.

Forskriften omhandler ikke hvilke opplysninger som skal kunne deles.

Det foreslås også å åpne for å benytte hel- eller delautomatiserte beslutningsprosesser og profilering for a-krimformål.

Kort oppsummering av Datatilsynets innspill

- Forslaget har medfører betydelige konsekvenser for de berørtes personvern. Det er ikke gjennomført nødvendige vurderinger av disse konsekvensene, noe som er en betydelig mangel ved forslaget.
- Forslaget oppfyller ikke kravene til tilstrekkelig rettslig grunnlag og prinsippet om lovlighet.
- Fordelingen av ansvar og roller ved behandling og deling av data mellom organene er ikke avklart i forskriften.
- Forslaget må angi nærmere rammer for behandlingen, herunder hvilke typer personopplysninger som er ment omfattet av det rettslige grunnlaget den skal utgjøre.

Om forskriften

Dette samarbeidet innebærer at store mengder taushetsbelagte opplysninger inkludert særskilte kategorier og lovovertredelser skal behandles. Behandlingen vil skje dels i det skjulte ved at det åpnes for unntak for de registrertes rettigheter, som retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen art. 13, 14 og 15 gjennom unntaket i personopplysningsloven § 16.

I formålsbestemmelsen er det inntatt at forskriften skal: «også bidra til ivaretakelse av personvern.». Forskriften inneholder ingen særskilte bestemmelser om ivaretakelse av personvern og arbeidsgrupperapporten inneholder ikke drøftinger av sentrale personvernrettslige problemstillinger. Den unnlater å ta stilling til avgjørende premisser for ivaretakelse av personvernplikter, som bl.a. plassering av behandlingsansvar.

Forslaget omfatter behandling av personopplysninger som kan medføre en høy risiko for den registrertes rettigheter. Omfanget av data, deling av data og formålet med a-krimarbeidet, som kan resultere i videre kontroller og eventuell straffeforfølgning av de registrerte. Videre åpnes det for å gjennom forskriften tillate automatisk behandling av opplysninger.

Vurdering av personvernkonsekvenser

Datatilsynet viser til personvernforordningen art. 35 om plikten til å gjennomføre vurderinger av personvernkonsekvenser. Artikkel 35, nr. 3 sier at en vurdering av personvernkonsekvenser skal særlig være nødvendig i følgende tilfeller:

a) en systematisk og omfattende vurdering av personlige aspekter ved fysiske personer som er basert på automatisert behandling, herunder profilering, og som danner grunnlag for avgjørelser som har rettsvirkning for den fysiske personen eller på lignende måte i betydelig grad påvirker den fysiske personen,

b) behandling i stor skala av særlige kategorier av opplysninger som nevnt i artikkel 9 nr. 1, eller av personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser som nevnt i artikkel 10, eller

Det følger av art. 9, 10 og 22 at det disse tilfellene foreligger det særlig plikt til å sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Datatilsynet mener at arbeidsgrupperapporten burde ha inneholdt en slik vurdering, og at det ikke er gjort vurderinger av personvernkonsekvenser i tråd med forordningens krav. Videre fastsetter heller ikke forslaget til forskriften egnede og særlige tiltak. Konsekvensen av disse manglene medfører at forslaget ikke kan gjennomføres i sin nåværende form.

Behandlingens lovlighet og krav om rettslig grunnlag

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 er behandling av personopplysninger bare lovlig når behandlingen kan forankres i ett eller flere av behandlingsgrunnlagene angitt i bokstav a til f. Typisk aktuelle behandlingsgrunnlag for offentlige myndigheter er bokstav c, som åpner for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, og bokstav e, som åpner for behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet.

Disse behandlingsgrunnlagene kan ikke anvendes alene; det er nødvendig med et supplerende rettsgrunnlag. Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 skal «[g]runnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «fastsettes» i unionsretten eller nasjonal rett.

Det følger videre av art. 6 nr. 3 at nevnte rettslige grunnlag kan inneholde særlige bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene i denne forordning, blant annet:

- de generelle vilkårene som skal gjelde for lovligheten av den behandlingsansvarliges behandling,
- hvilken type opplysninger som skal behandles,
- berørte registrerte,
- enhetene som personopplysningene kan utleveres til, og formålene med dette,
- formålsbegrensning,
- lagringsperioder samt behandlingsaktiviteter og
- framgangsmåter for behandling, herunder tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling

Den foreslåtte forskriften har betydelige mangler sett opp mot de kravene og forventningene personvernforordningen artikkel 6, nr. 3 stiller til et gyldig supplerende rettsgrunnlag.

Datatilsynet mener at forslaget har betydelige personvernkonsekvenser, og at forskriften dermed må utformes i tråd med art. 6 nr. 3. Forventningen om en klar og tydelig avgrenset hjemmel for inngrep følger for øvrig også av alminnelige rettssikkerhetsprinsipper og garantier.

Behandlingsansvar

Fastsettelse av behandlingsansvar er en sentral del av ansvarsprinsippet i personvernforordningen. Rett ansvarsplassering er sentralt for etterlevelse av involverte aktørers plikter og for etterlevelsen av personvernrettighetene til registrerte enkeltpersoner. Ved uklarheter rundt ansvaret kan enkeltpersoner få dårligere beskyttelse enn personvernforordningen er ment å gi.

I forskriften § 7 fastsettes det at Skattedirektoratet har behandlingsansvar og ansvaret for ivaretakelsen av fellestjenester knyttet til det felles IKT-systemet. Med fellestjenester menes administrative aktiviteter innen drift, forvaltning, vedlikehold, sikring og utvikling av IKT-systemet, herunder lagring av opplysninger, forvaltning av elektronisk tilgang, sikring av opplysninger og oppdateringer.

Til dette vil Datatilsynet bemerke at Skattedirektoratet ikke er nevnt i § 3 som et av organene som kan dele informasjon inn i systemet, men bare ha tilgang. Dette kan skape uklarhet om Skattedirektoratet egentlig er en databehandler.

Forskriften fastsetter ikke behandlingsansvar for opplysningene som behandles. I arbeidsgruppens rapport legges det til grunn at «organene fastlegger behandlingsansvaret med utgangspunkt i personvernforordningen. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette i praksis vil bli en kombinasjon av selvstendig og felles behandlingsansvar, avhengig av de konkrete behandlingsformålene og aktivitetene.»

Datatilsynet mener at reglene i art. 26 om felles behandlingsansvar bør drøftes. Bestemmelsen angir at dersom to eller flere behandlingsansvarlige i fellesskap fastsetter formålene med og midlene for behandlingen, skal de være felles behandlingsansvarlige

De skal på en åpen måte fastsette sitt respektive ansvar for å overholde forpliktelsene i forordningen, særlig med hensyn til utøvelse av den registrertes rettigheter og den plikt de har til å framlegge informasjonen nevnt i artikkel 13 og 14, ved hjelp av en ordning seg imellom, med mindre og i den grad de behandlingsansvarliges respektive ansvar er fastsatt i nasjonale rett som de behandlingsansvarlige er underlagt. I ordningen kan det utpekes et kontaktpunkt for registrerte.

Ordningen skal på behørig måte gjenspeile de felles behandlingsansvarliges respektive roller og forhold til de registrerte. Det vesentligste innholdet i ordningen skal gjøres tilgjengelig for den registrerte.

Datatilsynet vil minne om den særlig plikten etter art. 9, 10 og 22 til å sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Forslaget innebærer samarbeid om og deling av personopplysninger mellom angitte etater og virksomheter, og Datatilsynet mener at det er et premiss at ansvaret for behandlingen av disse opplysningene fastlegges i forskriften. Forslaget kan etter vår mening ikke vedtas uten denne klargjøringen av behandlingsansvaret.

Sletting

Forskriften inneholder en skjønnsmessig sletteregel i § 3 hvor opplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for formålet i § 3.

Datatilsynet vil påpeke at det er hensiktsmessig og effektivt å ha en objektiv sletteregel med sletting etter et gitt antall år.

Opplysninger som behandles

Forskriften inneholder ingen bestemmelser om hvilke opplysninger som skal behandles i det felles IKT-systemet. Vi viser til vårt innspill over knyttet til forskriftens forslag om behandlingsgrunnlag, hvor det fremgår klart at det forventes at en hjemmel inneholder angivelser av type personopplysninger som skal behandles.

Angivelsen av hvilke personopplysninger som er omfattet må videre knyttes til det angitte formålet med en behandling. Dette er sentralt for å kunne sikre at man etterlever kravene som stilles til de som behandler personopplysningene. Videre er en slik angivelse av rekkevidden av et hjemmelsgrunnlag nødvendig for å kunne vurdere personvernregelverket øvrige krav og prinsipper.

Regelverk som er ment å gi rettslig grunnlag for en type behandling har som hovedregel slike angivelser av hvilke opplysninger som er omfattet. Som eksempel vises det til politiregisterforskriftenkapittel 59 om register for nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter ved ØKOKRIM, som behandler opplysninger med det formål å forebygge, bekjempe, avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. I denne forskriften § 59-4 nevnes 17 kategorier opplysninger som kan behandles.

Etter Datatilsynets oppfatning, bør den forslåtte forskriften inneholde bestemmelser som angir hvilke opplysninger som kan behandles i medhold av den.

Rekkevidden av deling mellom organer

Datatilsynet mener at forskriften i for liten grad regulerer og håndterer den risikoen og muligheter for inngrep i borgernes privatliv som vil være mulig med den foreslåtte adgangen til deling av opplysninger mellom organer.

Som eksempel er det lokale el-tilsyn inkludert i listen over organer som kan dele opplysninger basert på mottakerorganets behov.

Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE) er den enhet hos netteier som utfører tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr jf. forskrift om det lokale elektrisitetstilsyn § 3.

I henhold tilavregningsforskriften § 4-6 er det fastslått at det i målepunkt for sluttbrukere i lavspenningsanlegg skal tilgang til AMS-målerens grensesnitt begrenses for andre enn

sluttbruker, nettselskapet og andre aktører med legitimt behov. At gruppen med «legitimt behov» nå i forslaget utvides betydelig gjør det uklart hvordan opplysningene kan brukes.

I dette tilfellet vil en jo også kunne berøre opplysninger avgitt til en privat aktør som blir tilgjengeliggjort for en rekke kontrollorganer uten klare rammer for deres bruk av dataene.

Datatilsynet mener at forslaget til forskrift ikke gir tilstrekkelig klarhet i hvilke opplysninger som kan deles mellom de aktuelle organene, og heller ikke til hvilke formål. Forslaget kan følgelig ikke vedtas i den foreliggende formen.

Avsluttende merknader

Datatilsynet mener som nevnt at det må utføres en vurdering av personvernkonsekvensene av forslaget- En slik vurdering vil danne grunnlag for en forskrift som i større grad ivaretar de registrertes rettigheter og avklarer forventningene og rammene til de som behandler personopplysninger.

Betydelige inngrep i den enkeltes personvernrettigheter krever en regulering som ivaretar alle hensyn på en tilstrekkelig god måte. Dette forslaget oppfyller ikke disse kravene, og kan etter Datatilsynets oppfatning ikke vedtas slik det foreligger nå.

Vi stiller oss tilgjengelige for et møte hvor våre innspill nærmere kan utdypes dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Jan Henrik Mjønes Nielsen
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer