

KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
0032 OSLO

Deres referanse  
17/4664

Vår referanse  
17/01963-2/AHO

Dato  
01.02.2018

### **Høringsuttalelse - Forslag til veiledende retningslinjer for registreringsordning for statsansattes økonomiske interesser mv - Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Vi viser til høringsnotat om registreringsordning for statsansattes økonomiske interesser mv., sendt på høring ved brev av 1. desember 2017.

Høringsnotatet danner grunnlag for et forslag til veileder om at den enkelte statlige virksomhet *kan* etablere en registreringsordning for ansattes verv og økonomiske interesser. Bakgrunnen er at Stortinget har bedt regjeringen vurdere om «*tilsvarende regler som gjelder for regjeringsmedlemmers økonomiske interesser, bør gjøres gjeldende for departementsråder*». Departementet har besluttet at en eventuell registreringsordning bør kunne gjelde andre statsansatte.

Det fremkommer at veilederen ikke er ment som et pålegg til statlige virksomheter om å etablere en registreringsordning, det er kun tale om veiledning og så er det opp til den enkelte virksomhet selv å vurdere om det er behov for en registreringsordning. Det fremkommer også at for svært mange statlige ansatte vil det antakelig ikke være noe behov for en registreringsordning. Veilederen tar således ikke til orde for at det kan eller bør innføres en registreringsordning i alminnelighet.

Samtidig kan veilederen sies å bane vei for en registreringsordning. Det argumenteres for at den enkelte statlige virksomhet kan etablere en registreringsordning med hjemmel i arbeidsgivers styringsrett og at behandlingen av personopplysninger vil kunne være tillatt etter personopplysningsloven § 8 bokstav f og den kommende personvernforordningens (heretter GDPR) art. 6 (1) bokstav f.

Registreringsordningen dreier seg i praksis om behandling av personopplysninger. Opplysninger om enkeltpersoners økonomiske interesser og verv som veiledningen omhandler utgjør klart nok personopplysninger. Det er derfor viktig å se til at behandlingen av personopplysninger skjer i samsvar med GDPR, som vil gjelde som norsk lov formodentlig fra slutten av mai. Det er dette man bør ha for øye nå. Datatilsynet er her ikke overbevist om at departementets vurdering av art. 6 (1) bokstav f som rettsgrunnlag er riktig, se nedenfor.

Videre er det viktig å være oppmerksom på at behandlingen av personopplysninger må skje i overensstemmelse med alle regler i GDPR, det vil blant annet si i samsvar med alle de grunnleggende prinsippene i art. 5, med tilbørlig respekt for den registrertes rettigheter og med overholdelse av systempliktene som ligger i regelverket. Når det først veiledes om mulighetene for å samle inn, registrere, lagre og for øvrig behandle personopplysninger – som er det registreringsordningen dreier seg om – så burde veilederen i større grad omhandlet og vurdert reglene som gjelder for behandling av personopplysninger, ikke bare være begrenset til spørsmålet om behandlingsgrunnlag – som er bare ett av mange krav og betingelser som samtidig må etterleves og respekteres for at behandlingen skal være lovlig i vid forstand.

Vi kan for eksempel vise til:

- Innsigelsesretten etter art 21, som her vil gi den ansatte rett til å motsette seg behandling – en rettighet som Datatilsynet også kan håndheve. Denne rettigheten er ikke begrenset til tilfeller hvor det gjør seg gjeldende sterke personvern hensyn.
- Vurdering av personvernkonsekvenser etter art. 35
- Krav til opplysningenes kvalitet – korrekt og oppdatert, jf. art. 5 nr. 1 bokstav d – og retten til korrigering, art. 16. Hvordan stiller dette seg til for eksempel et behov for å ha historiske opplysninger?
- Retting til sletting etter art 17. Denne retten gjelder også i relasjon til den behandling som skjer til arkivformål etter art 17 nr. 3 bokstav d. Det er ikke slik at arkivloven uten videre går foran.

I det følgende vil vi konsentrere vår uttalelse om spørsmålet om **rettslig grunnlag for å behandling av personopplysninger**.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i og legger stor vekt på at registreringsordningen kan hjemles i arbeidsgivers styringsrett. Vi mener dette blir et litt skjevt utgangspunkt. Det man kaller registreringsordningen er, som nevnt, i realiteten et spørsmål som innsamling, registrering, lagring, bruk og formodentlig utlevering av personopplysninger til allmennheten – kort sagt behandling av personopplysninger.

Hvorvidt behandlingen av personopplysninger er tillatt eller ikke, beror på om den har hjemmel i en av bestemmelsene i GDPR art. 6. Arbeidsgivers styringsrett gir etter vår vurdering ikke i seg selv rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger.

Etter GDPR art. 6 er det etter vårt syn to grunnlag som kan være aktuelt å vurdere, og som bør ses i sammenheng.

Det ene grunnlaget er art. 6. nr. 1 bokstav e, som sier at behandlingen skal anses lovlig dersom og i den grad:

*Processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller<sup>1</sup>*

I slike tilfeller må imidlertid behandlingen ha et nærmere rettslig grunnlag i nasjonal rett i samsvar med art. 6 nr. 3, jf. art. 6 nr. 2. Art. 6 nr. 1 bokstav e gir altså en ramme for hva som kan tillates, men det enkelte land må selv vurdere og bestemme hva som skal anses nødvendig personopplysningsbehandling i forbindelse med utførelsen av oppgaver i allmenhetens interesse eller utøvelsen av offentlig myndighet, og gi regler deretter.

Det andre grunnlaget er art. 6 nr. 1 bokstav f, som departementet nevner i høringsnotatet. Bestemmelsen gir anvisning på en interesseavveining, og den åpner for behandling av personopplysninger uten samtykke fra den registrerte i et potensielt stort omfang av tilfeller basert på en konkret vurdering. Bestemmelsen skiller seg vesentlig fra de øvrige rettslige grunnlagene for å behandle personopplysninger der den åpner for behandling av personopplysninger så langt det er nødvendig for å ivareta «berettigede interesser». «Berettigede interesser» favner vidt og i prinsippet favner det om de øvrige rettsgrunnlagene som følger av art. 6 nr. 1 bokstav b-e. Det er derfor viktig skjelle mellom de ulike grunnlagene idet art. 6 nr. 1 bokstav f har sin plass ved siden av og ikke istedenfor de øvrige rettsgrunnlag. Hvis for eksempel behandlingen henger sammen med at det er nødvendig for utførelsen av en oppgave i allmenhetens interesse eller utøvelsen av offentlig myndighet, så er det rettslige grunnlaget art 6 nr. 1 bokstav e, og ikke art. 6 nr. 1. bokstav f selv om de interesser man søker å ivareta ved behandlingen naturlig nok vil være «berettigede interesser». Man kan altså ikke velge å falle tilbake på art. 6 nr. 1 bokstav f fordi det er hensiktsmessig.

GDPR art 6 nr. 1 annet ledd bør blant annet ses mot denne bakgrunn. Det følger av bestemmelsen at art. 6 nr. 1 bokstav f «*shall not apply to processing carried out by public authorities in the performance of their tasks*». I den foreløpig uoffisielle oversettelsen lyder bestemmelsen på norsk: «Nr. 1 bokstav f får ikke anvendelse på *behandling som utføres av offentlige myndigheter som ledd i utførelsen av deres oppgaver*»

I høringsuttalelsen skriver departementet om denne bestemmelsen:

*Begrunnelsen er at det skal være opp til lovgiver å sørge for et rettsgrunnlag for slik behandling". I høringsnotatet til implementering av personvernforordningen legger Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at «unntaket bare gjelder behandling av personopplysninger i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet. Det offentlige må altså ha samme adgang som private behandlingsansvarlige til å benytte artikkel 6 nr. 1 bokstav f i for eksempel kommersiell virksomhet eller i egenskap av å være arbeidsgiver». Forordningen kan reise spørsmål om hvor grensene mellom utøvelse av offentlig myndighet og arbeidsgivers styringsrett konkret må trekkes. Det legges avgjørende vekt på at rettsgrunnlaget her formelt sett hjemles i arbeidsgivers styringsrett, og materielt sett gjelder arbeidstakers plikter i arbeidsforholdet.*

---

<sup>1</sup> Den så langt uoffisielle norske versjonen lyder: *behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt*

Vi er ikke enig i det som står her.

For det første vil vi vise til at Justis- og beredskapsdepartementets vurdering fremstår ganske knapp og uten særlig drøfting eller begrunnelse. Den fremstår som en unyansert forenkling.

For det andre er det for snevert å trekke grensen for rekkevidden av art. 6 nr. 1 bokstav f mot utøvelsen av offentlig myndighet. Etter sin ordlyd er det sentrale om behandlingen skjer *som ledd i* utførelsen av det offentlige organers oppgaver. Dette har et videre omfang enn den behandlingen av personopplysninger som skjer i forbindelse med selve utøvelsen av myndighet. Man må se på forbindelsen eller sammenhengen mellom behandlingen og utførelsen av oppgaver. «*Som ledd i*» kan omfatte behandlingen av personopplysninger som er nødvendig å gjøre for å sikre allmenne interesser ved utførelsen av oppgavene også.

*Som ledd i utførelsen av oppgaver* vil for eksempel inkludere behandling av personopplysninger i forbindelse med habilitetsspørsmål. Eksempelvis følger det av forvaltningsloven § 8 første ledd annet punktum at habilitetsspørsmålet etter omstendighetene skal forelegges nærmeste overordningene til avgjørelse. Ved foreleggelsen og behandling av habilitetsspørsmålet er det selvfølgelig nødvendig for forvaltningsorganet v/den overordnede å behandle personopplysninger, nemlig den informasjonen om tjenestemannen som gjør at han kan være inhabil. Her kan det være aktuelt å be tjenestemannen redegjøre for særskilte forhold. Denne behandlingen skal åpenbart ikke skje på basis av GDPR art 6 nr. 1 bokstav f. Den vil derimot måtte forankres i art. 6 nr. 1 bokstav e som nødvendig for utførelsen av en oppgave i allmenhetens interesse. Poenget er at det er en klar sammenheng her mellom de oppgaver i allmenhetens interesse som det offentlige organet er satt til å gjøre, og de nærmere krav og regler som kommer i følge med utførelsen av oppgaven og som har til hensikt å sikre allmenne interesser ved utførelsen av oppgavene, nemlig tillit til at utførelsen av oppgavene skjer rettfærdig, forsvarlig og uten påvirkning av særinteresser.

Etter vårt syn er registreringsordningen i realiteten et spørsmål om hva som skal anses som nødvendig tiltak som ledd i utførelsen av de oppgaver i allmenhetens interesse som er lagt til statlige organer, for å sikre at disse oppgavene utføres på forsvarlig vis og upåvirket av særlige interesser og til syvende sist sikre den allmenne tillitt til utøvelsen av makt og myndighet og ressursforvaltning.

Det er et spørsmål om hvilke krav til gjennomsiktighet man kan eller bør stille til offentlige organer og deres ansatte. Dypest sett er det tale om å ivareta samme type hensyn som ligger til grunn for registrene som gjelder for Stortinget, Regjeringen og domstolene. Disse registrene hviler på særskilt regulering. Det samme gjelder for Finanstilsynet, hvor man gjennom lov og forskrift har pålagt ansatte en rapporteringsplikt for visse private disposisjoner.

Mot denne bakgrunn vil vi derfor si at den forutsetningen som veilederen bygger på, nemlig at behandlingen av personopplysningene kan forankres i GDPR art. 6 nr. 1 bokstav f, i beste fall er svært usikker. Vi mener det er en reell risiko for at man kommer i konflikt med GDPR.

Slik vi vurderer det, er det mest sannsynlig slik at behandlingen må forankres i GDPR art. 6. nr. 1 bokstav e – altså som nødvendig for utførelsen av oppgaver «in the public interest». For at behandlingen skal være lovlig kreves det i så fall et nærmere rettsgrunnlag i nasjonal rett i samsvar med art. 6 nr. 3, jf. 6 nr. 2.

Dersom departementet ønsker ytterligere innspill, er vi tilgjengelig for det.

Med vennlig hilsen

Jørgen Skorstad  
avdelingsdirektør

Andreas Hobæk  
seniorrådgiver

