



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 115 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven
(bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.2.2	Høringsinstansenes syn	19
			5.2.3	Departementets vurdering	23
			5.3	Begrensninger i utleveringsadgangen	24
2	Bakgrunnen for forslaget	6	5.3.1	Forslaget i høringsnotatet	24
2.1	Regjeringens arbeid mot arbeidslivskriminalitet	6	5.3.2	Høringsinstansenes syn	24
2.2	Høringen	6	5.3.3	Departementets vurdering	25
			5.4	Særlig om forordningen som ramme for nasjonal lovgivning	25
3	Gjeldende rett	9	5.4.1	Forslaget i høringsnotatet	25
4	Grunnloven og EMK	11	5.4.2	Høringsinstansenes syn	25
			5.4.3	Departementets vurdering	26
5	Bestemmelse om utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet	13	5.5	Videre behandling av opplysningene hos mottakerorganet	26
5.1	Bør det inntas en ny bestemmelse i personopplysningsloven som åpner for utlevering av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet?	13	5.5.1	Forslaget i høringsnotatet	26
			5.5.2	Høringsinstansenes syn	26
			5.5.3	Departementets vurderinger	27
5.1.1	Forslaget i høringsnotatet	13	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
5.1.2	Høringsinstansenes syn	13	7	Merknader til bestemmelsen	29
5.1.3	Departementets vurdering	18			
5.2	Vilkårene for utlevering. Hvilke behandlingsansvarlige og hvilke formål bør dekkes av bestemmelsen?	19		Forslag til lov om endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)	31
5.2.1	Forslaget i høringsnotatet	19			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 115 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. september 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som skal legge til rette for et effektivt samarbeid mellom offentlige organer i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Det foreslås en bestem-

melse i personopplysningsloven 2018 som åpner for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Regjeringens arbeid mot arbeidslivskriminalitet

I regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, som ble lansert i 2015 og revidert i 2017, fremgår det at kriminalitet i arbeidslivet er en økende utfordring som medfører alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig. Det uttales videre at dersom vi skal ha et godt og seriøst arbeidsliv i Norge, må arbeidslivets spilleregler følges, og arbeidslivskriminalitet forhindres og bekjempes.

I ovennevnte strategi er begrepet «arbeidslivskriminalitet» definert slik under punkt 2:

«Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevrikkende og undergraver samfunnsstrukturen.»

Det følger videre av strategien at et satsingsområde for regjeringen er å videreutvikle et forpliktende og koordinert samarbeid mellom etatene, se blant annet tiltak nr. 6. Et ledd i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet har vært etableringen av tverretatlige samlokaliserte a-krimsentre med medarbeidere fra Arbeidstilsynet, NAV, politiet, Skatteetaten, skatteoppkreveren og, i noen tilfeller, Tolletaten. Også andre etater deltar i arbeidet ved a-krimsentrene avhengig av sak eller aksjon. Det er også etablert et nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). Senteret består av medarbeidere fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet.

For at samarbeidet på a-krimsentrene og ved NTAES skal være effektivt, må etatene ha adgang til å dele relevant informasjon. «Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet» er tatt inn som tiltak nr. 8 i ovennevnte strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

I rapporten *Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet. Kartlegging av svakheter ved regelver-*

ket og forslag til eventuelle lovendringer, som ble utgitt 1. desember 2015, fremgår følgende som tiltak 2:

«Adgangen til å treffe lovgivningstiltak etter personverndirektivet art. 13 benyttes, slik at det åpnes for å begrense rekkevidden av kravet til formålsbestemthet i art. 6 nr.1, slik dette er kommet til uttrykk i popplyl. § 11 første ledd bokstav b) og c). Endringen gjøres ved at det foretas lovendringer i personopplysningsloven kapittel II.».

Dette tiltaket fra arbeidsgrupperapporten er ikke lenger direkte relevant, da direktiv 95/46 er erstattet av en ny forordning om behandling av personopplysninger, som er gjennomført i norsk rett i personopplysningsloven 2018. Videre er forordningens regler, i motsetning til reglene i den tidligere personopplysningsloven 2000, formulert på en måte som gjør det klart at personopplysninger kan behandles for nye og uforenlige formål dersom slik behandling har grunnlag i lov.

I punkt 2.4 i Prop. 56 LS (2017–2018) vises det til at det i høringsnotat 6. juli 2017 om ny personopplysningslov ble foreslått en lovbestemmelse som understreket at formålsbegrensningen i personvernforordningen ikke er til hinder for at offentlige myndigheter som har til oppgave å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, trygd, skatter og avgifter, utveksler informasjon så langt dette er nødvendig for å utføre lovfestede tilsynsoppgaver. I proposisjonen viser departementet til at flere høringsinstanser mente bestemmelsen på flere punkter var uklar, og at departementet derfor ikke fremmer noe forslag om en tilsvarende bestemmelse i proposisjonen. I stedet vises det til at forslaget vil bli fulgt opp snarest mulig i et eget høringsnotat.

2.2 Høringen

Høringsnotat med forslag til en ny bestemmelse i personopplysningsloven om utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av

arbeidslivskriminalitet, ble sendt på høring 9. mai 2018. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Kripos

Politidirektoratet

Politidistriktene

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Riksadvokaten

Statsadvokatembetene

ØKOKRIM

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arkivverket

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Finanstilsynet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Konkurransetilsynet

Personvernemnda

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Riksarkivet

Skattedirektoratet

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens innkrevingssentral

Statistisk sentralbyrå

Tolldirektoratet

Trygderetten

Politi høyskolen

Senter for rettsinformatikk

Universitetene

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Sametinget

Sivilombudsmannen

Kommunene

Fylkeskommunene

Advokatforeningen

Akademikerne

Arbeiderbevegelsens

Arbeidsgiverforening

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arbeidsmiljøseneteret

Arkitektbedriftene i Norge

Bedriftsforbundet

Bilimportørenes Landsforening

Den Norske Dataforening

Den Norske Revisorforening

Fagforbundet

Finans Norge

Hovedorganisasjonen Virke

ICJ-Norge

IKT-Norge

Juridisk rådgivning for kvinner

Juss-buss

Jussformidlingen i Bergen

Jusshjelpa i Midt-Norge

Jusshjelpa i Nord-Norge

KiNS foreningen Kommunal Informasjons-sikkerhet

Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon KS

Landsorganisasjonen i Norge

Maskinentreprenørenes forbund

Norges Bondelag

Norges Fiskarlag

Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon

Norges Juristforbundet

Norges Kemner- og Kommuneøkonomers forbund

Norges Lastebileier-Forbund

Norges Rederiforbund

Norges Takseringsforbund

Norges Taxiforbund

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk Journalistlag

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Norsk senter for informasjonssikring

Norsk Øko-Forum

Norske Sjømatbedrifters Landsforening

Næringslivets Hovedorganisasjon

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

Næringslivets Sikkerhetsråd

Private Barnehagers Landsforbund

Regnskap Norge

SAMFO – Arbeidsgiverforening for samvirkeforetak

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening

Transportbrukernes Fellesorganisasjon

Unio

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet mottok realitetsuttalelser fra:

Finansdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokat-
embeter

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste

Riksadvokaten

ØKOKRIM

Arbeidstilsynet

Datatilsynet

Difi – Direktoratet for forvaltning og ikt

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Helsedirektoratet

Konkurransetilsynet

NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet

Skattedirektoratet

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Tolldirektoratet

Fredrikstad kommune

Kristiansand kommune

Lom kommune

Oslo kommune byrådsavdelingene

Personvernombudet i kommunene Drammen,
Nedre Eiker og Svelvik

Arkitektbedriftene i Norge

Hovedorganisasjonen Virke

KS

Landsorganisasjonen i Norge

Maskinentreprenørenes Forbund

Trygve W. Moxness

NHO

Norges Kemner- og Kommuneøkonomers
Forbund

Norges Lastebileier-forbund

Norsk øko-forum

Næringslivets Sikkerhetsråd, NSR

UNIO

YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Brønnøysund-
registrene, Forsvarsdepartementet, General-
advokatembetet, Helse- og omsorgsdepartemen-
tet, Klima- og miljødepartementet, Kunnskapsde-
partementet, Lom kommune, NTNU, Statistisk
sentralbyrå og Utenriksdepartementet har
besvart høringen uten å komme med reali-
tetsmerknader.

3 Gjeldende rett

Det følger av personopplysningsloven § 1 at personvernforordningen gjelder som norsk lov. Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 er en personopplysning enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person.

Prinsippet om formålsbegrensning følger av forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, som fastsetter at personopplysninger skal «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Prinsippet om formålsbegrensning bidrar til å sikre at den enkelte har kontroll med hvordan egne personopplysninger blir behandlet, da prinsippet gir forutsigbarhet om hvilke formål opplysninger om en selv vil kunne bli brukt til.

Forordningen artikkel 6 nr. 4 inneholder nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de var innhentet for. Det følger av denne bestemmelsen at viderebehandling for nye, uforenlige formål ikke er tillatt uten et særskilt grunnlag for viderebehandlingen. All form for bruk av personopplysninger til nye formål kan betegnes som viderebehandling, i denne sammenhengen siktes det til viderebehandling i form av utlevering til en annen behandlingsansvarlig.

Artikkel 6 nr. 4 gir anvisning på en ikke-uttømmende liste av momenter som den behandlingsansvarlige skal ta i betraktning i vurderingen av forenlighet. Det skal tas hensyn til enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen (bokstav a), i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige (bokstav b), personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser behandles i henhold til artikkel 10 (bokstav c), de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte (bokstav d) og om det foreligger nødvendige garantier, som kan

omfatte kryptering eller pseudonymisering (bokstav e).

Dersom det nye formålet ikke er forenlig med innsamlingsformålet, kan viderebehandling bare skje dersom den registrerte samtykker til viderebehandlingen, eller dersom det er bestemt i eller i medhold av lov at det er adgang til viderebehandlingen. Samtykket eller loven må tillate at personopplysningene viderebehandles for det nye formålet til tross for at dette er uforenlig med innsamlingsformålet. Det er altså ikke tilstrekkelig å vise til et alminnelig behandlingsgrunnlag for det nye formålet. For å kunne viderebehandle for et uforenlig formål kreves det i tillegg et grunnlag for selve viderebehandlingen. I fortalepunkt 50 i forordningen understrekes det imidlertid at det rettslige grunnlaget for behandling som er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett, også kan utgjøre et rettslig grunnlag for viderebehandling.

Dersom den behandlingsansvarlige kun kan vise til et alminnelig behandlingsgrunnlag for det nye formålet, men ikke et særskilt grunnlag for viderebehandling, blir konsekvensen at den behandlingsansvarlige må samle inn personopplysningene på nytt for det nye formålet.

Forordningen artikkel 6 nr. 4 setter skranke for muligheten til å åpne for viderebehandling for uforenlige formål i nasjonal rett. Slike lovbestemmelser må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1».

Dersom viderebehandlingen skal omfatte særlige kategorier av personopplysninger, vil også artikkel 9 utgjøre en skranke. Artikkel 9 nr. 2 kan stille krav om rettsgrunnlag, forholdsmessighet og at det sikres egnede og særlige tiltak for å verne registrertes grunnleggende rettigheter og interesser, se nærmere i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 om disse kravene.

Det nasjonale grunnlaget for viderebehandling kan følge av de generelle reglene i personopplysningsloven eller regler i særlovgivningen. Det er ikke et vilkår etter forordningen at det må fremgå eksplisitt av bestemmelsen at den åpner for bruk

til nye og uforenlige formål i henhold til artikkel 6 nr. 4.

Adgangen til informasjonsutveksling mellom offentlige organer vil i tillegg være begrenset av reglene om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. I motsetning til formålsbegrensningen etter forordningen gjelder taushetsplikten uavhengig av om opplysningene skal utveksles for forenlige eller uforenlige formål. Det følger av forvaltningsloven § 13 f annet ledd at bestemmelser i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt med mindre det er fastsatt eller klart forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde. Det finnes en rekke slike unntaksbestemmelser, for eksempel forvaltningsloven § 13 b første ledd, se i denne sammenheng særlig nr. 4 og 5. Regler om taushetsplikt og om unntak fra denne finnes også en rekke steder i sektorlovgivningen, se for eksempel skatteforvaltningsloven § 3-3, tolloven § 12-1 annet ledd, folketrygdloven § 21-4 og NAV-loven § 7. Slike regler om utveksling av taushetsbelagte opplysninger vil også gjelde taushetsbelagte opplysninger som regnes som *personopplysninger*. Imidlertid vil ikke alle opplysninger som regnes som personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1, nødvendigvis være taushetsbelagte. Personopplysninger omfattes ikke av reglene om taushetsplikt hvis de verken omfattes av kategorien opplysninger om «noens personlige forhold» (fvl. § 13

første ledd nr. 1) eller eventuelle taushetspliktsbestemmelser i særlovgivningen.

Innenfor forvaltningsretten er det taushetsplikten som tradisjonelt er blitt ansett å utgjøre hinderet for å utveksle opplysninger mellom forvaltningsorganene. Som nevnt over vil også personopplysningsregelverket kunne innebære at utveksling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer trenger særskilt grunnlag i lov uavhengig av om opplysningene er taushetsbelagte, dersom utvekslingen av opplysninger innebærer viderebruk av personopplysninger til nye og uforenlige formål. Etter departementets syn kan det være nærliggende å forstå bestemmelser som gir grunnlag for utlevering av opplysninger uten hinder av taushetsplikt, for eksempel skatteforvaltningsloven § 3-3, slik at de også kan gi grunnlag for viderebruk av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte til nye og uforenlige formål. Nøyaktig hvilke ikke-taushetsbelagte personopplysninger som kan utleveres med hjemmel i slike bestemmelser, vil imidlertid bero på en tolkning av de enkelte bestemmelsene. Også reglene i offentleglova kan gi grunnlag for utlevering av ikke-taushetsbelagte personopplysninger. Det nevnes for ordens skyld at all behandling av personopplysninger – også utlevering – må oppfylle kravet om behandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 6.

4 Grunnloven og EMK

Viderebehandling av personopplysninger kan også utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. I slike tilfeller vil viderebehandlingen bare være tillatt dersom den har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. For en generell omtale av disse kravene vises det til punkt 6.4 i Prop. 56 LS (2017–2018). Som det fremgår der, har Grunnloven § 102 klare likhetstrekk med EMK artikkel 8, og må tolkes i lys av denne, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57. Det er ikke holdepunkter for at Grunnloven § 102 stiller strengere krav enn EMK artikkel 8 om rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34–35 er kravene til rettsgrunnlag for inngrep beskrevet slik:

«Hjemmelskravet («in accordance with the law») innebærer for det første at det er nødvendig med et rettsgrunnlag, noe som gjerne uttrykkes som at inngrepet må ha «sufficient legal basis in domestic law», jf. for eksempel *Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge* 14.3.2013 avsnitt 126. Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen ikke oppstiller formelle krav til rettsgrunnlaget, noe som innebærer at både lov, forskrift og uskreven rett mv. kan oppfylle kravet. Det stilles imidlertid krav om at rettsgrunnlaget skal være tilgjengelig og forutberegnelig. Det er kravet om forutberegnelighet som er relevant i denne sammenhengen. I *L.H. mot Latvia* 29.4.2014 avsnitt 47 er kravet formulert slik:

«Of particular relevance in the present case is the requirement for the impugned measure to have some basis in domestic law, which should be compatible with the rule of law, which, in turn, means that the domestic law must be formulated with sufficient precision and must afford adequate legal protection against arbitrariness. Accordingly the domestic law must indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise.»

Kravet om tilstrekkelig presisjon og vern mot vilkårlighet kan også innebære et krav om garantier («safeguards»), jf. *S. og Marper mot Storbritannia*. Saken gjaldt lagring av fingeravtrykk, celleprøver og DNA-profiler, og domstolen uttalte i avsnitt 99:

«The Court agrees with the applicants that at least the first of these purposes is worded in rather general terms and may give rise to extensive interpretation. It reiterates that it is as essential, in this context, as in telephone tapping, secret surveillance and covert intelligence-gathering, to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness.»

Hvilke garantier som er nødvendig, må vurderes i lys av inngrepets art og omfang, se *P.G. og J.H. mot Storbritannia* 25.9.2001 avsnitt 46. Vurderingen av garantier henger for øvrig tett sammen med proporsjonalitetsvurderingen. I *S. and Marper mot Storbritannia* fant EMD at det i lys av proporsjonalitetsvurderingen ikke var nødvendig å ta stilling til om lovskravet var oppfylt, jf. avsnitt 99.

Hva som er tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep, beror på en konkret vurdering, blant annet av hvor inngripende behandlingen er. Etter departementets syn er det imidlertid ikke holdepunkter i EMDs praksis for at det gjelder et unntaksfritt krav om uttrykkelig hjemmel i særlovgivning for behandling av personopplysninger. Departementet legger til grunn at forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a, b, d og f i seg selv etter omstendighetene kan være tilstrekkelige lovhjemler. Også forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e i kombinasjon med et supplerende rettslig grunnlag som oppfyller kravene etter ordlyden i nr. 3, kan være tilstrekkelig. Videre vil forordningens generelle regler, eksempelvis om personvern-

ombud, forhåndsdrøftinger, den registrertes rettigheter mv., utgjøre garantier i EMKs forstand.»

Det vil ofte gjelde strengere krav til rettsgrunnlag ved viderebehandling av personopplysninger til nye og uforenlige formål enn ved behandling til formålene som opplysningene er samlet inn til, da viderebehandling generelt sett kan anses å være mer inngripende. Dette er også reflektert i de

særskilte kravene etter forordningen artikkel 6 nr. 4. Kravene forordningen artikkel 6 nr. 4 stiller til bestemmelser som åpner for viderebehandling for nye, uforenlige formål, må tolkes og anvendes i tråd med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Dette gjelder også kravene om at behandlingen må forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, som også fremgår av forordningen artikkel 6 nr. 4.

5 Bestemmelse om utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet

5.1 Bør det inntas en ny bestemmelse i personopplysningsloven som åpner for utlevering av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet?

5.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet vist til at personopplysningsregelverket ikke bør hindre nødvendig informasjonsdeling mellom etatene som arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. På denne bakgrunn ble det foreslått en bestemmelse som på nærmere vilkår tillater at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til andre offentlige myndigheter som har bruk for opplysningene i sitt arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Det ble i høringsnotatet vist til at forslaget ga en klar, men avgrenset adgang for offentlige organer til å utlevere personopplysninger til andre offentlige organer i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Det ble fremholdt at forslaget både skulle gi supplerende rettsgrunnlag for slik utlevering, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, og grunnlag for viderebehandling for uforenlige formål i tilfeller der utleveringen ellers ville stride mot prinsippet om formålsbegrensning og derfor vært forbudt, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4.

Det ble understreket at forslaget i høringsnotatet gir selvstendig lovgrunnlag for utlevering av personopplysninger mellom offentlige myndigheter, i motsetning til bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet om ny personopplysningslov 6. juli 2017, som kun var en presisering av at prinsippet om formålsbegrensning ikke er til hinder for utveksling av opplysninger mellom offentlige myndigheter som har til oppgave å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø mv.

Departementet fremholdt at det primære forslaget i høringsnotatet var å innta en hjemmel i personopplysningsloven for utveksling av informasjon i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Det ble likevel vist til at et alternativ til å ta inn en slik hjemmel i person-

opplysningsloven kunne være å gjøre mindre presiseringer i reglene om deling av taushetsbelagt informasjon i relevant særlovgivning. Det ble i den sammenheng bedt om høringsinstansenes syn på om det i stedet for å fastsette en generell bestemmelse i personopplysningsloven burde presiseres i særlovgivningen, herunder i skatteforvaltningsloven § 3-3, NAV-loven § 7 og tolloven § 12-1, at reglene om utlevering av taushetsbelagte opplysninger også gjelder personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, slik at det fremgår klart at bestemmelsene også kan gi grunnlag for utveksling av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

5.1.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall blant høringsinstansene støtter forslaget om en klargjøring av adgangen til utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Forslaget får støtte fra *Arbeidstilsynet*, *Arkitektbedriftene i Norge*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Direktoratet for forvaltning og ikt*, *Fredrikstad kommune*, *Virke*, *Hordaland og Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Konkurransetilsynet*, *Kristiansand kommune*, *KS*, *LO*, *Maskinentreprenørenes forbund*, *Moxness*, *NHO*, *Norges kemner og kommuneøkonomers forbund*, *Norges Lestebileier-Forbund*, *Norsk Øko-Forum*, *Næringslivets sikkerhetsråd*, *Oslo Kommune*, *Riksadvokaten*, *Skattedirektoratet*, *Statens Arbeidsmiljøinstitutt*, *Statens Vegvesen*, *Tolldirektoratet*, *UNIO*, *YS*, *ØKOKRIM*, *Politiets sikkerhetstjeneste*, *Politidirektoratet*, *Kripos*, *Nordland Politidistrikt*, *Politiets utlendingsenhet* og *Møre og Romsdal politidistrikt*. Kun *Datatilsynet* går imot forslaget i høringsnotatet, men da særlig fordi høringsinstansen mener forslaget er uklart og utilstrekkelig utredet. Det er imidlertid en rekke høringsinstanser som har synspunkter på om det bør fastsettes en generell bestemmelse om dette i personopplysningsloven, og hvordan bestemmelsen i så fall bør utformes.

Flere av høringsinstansene er enige med departementet i at regler om utlevering av taushets-

hetsbelagte personopplysninger kan forstås slik at de også gir grunnlag for utlevering av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte. En rekke av disse høringsinstansene mener likevel at det er behov for en klargjøring av rettstilstanden. *Tolldirektoratet* uttaler blant annet følgende om saken:

«[Tolletaten mener også] at det er nærliggende å forstå bestemmelser som gir grunnlag for utlevering av opplysninger uten hinder av taushetsplikt, slik at de også kan gi grunnlag for viderebruk av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte til nye og uforenlige formål. Av informasjonshensyn og tydelighet i regelverket ser vi likevel at det vil kunne være behov for en presisering av slik adgang til utlevering.»

Norsk Øko-Forum peker på at forslaget i høringsnotatet i hovedsak vil innebære en klargjøring av adgangen til utlevering av personopplysninger, men at bestemmelsen vil kunne få selvstendig betydning der det er behov for utveksling av opplysninger som ikke dekkes av unntakene fra taushetsplikt. Høringsinstansen mener at en slik klar lovbestemmelse vil kunne hindre en eventuell tvil om hvordan reglene skal forstås. Også *Hordaland og Sogn og Fjordane Statsadvokatembeter* støtter en klargjøring av regelverket. Høringsinstansen viser til at det innenfor a-krimsentrene og det tverretattelige samarbeidet som er etablert for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet bør være færrest mulig hindre for deling av informasjon. Videre uttaler høringsinstansen at eksisterende lovverk oppfattes av flere av aktørene som et hinder for effektiv deling av informasjon.

Arbeidstilsynet fremhever at det er et praktisk behov for å utveksle personopplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Høringsinstansen viser til at det vil kunne være behov for å utlevere opplysninger i timelister, lønns slipper og arbeidsavtaler, som ikke er omfattet av taushetsplikt. Høringsinstansen viser videre til at viderebehandling av personopplysninger som Arbeidstilsynet har innhentet på eller i forbindelse med et tilsyn, gjennom utlevering av slike opplysninger til andre etater, vil kunne være uforenlig med det formål Arbeidstilsynet har innhentet dem for. Høringsinstansen skriver blant annet følgende:

«Viderebehandling av personopplysninger som Arbeidstilsynet har innhentet på eller i forbindelse med et tilsyn, gjennom utlevering av slike opplysninger til andre etater, vil kunne være uforenlig med det formål Arbeidstilsynet har innhentet dem for (å kontrollere om de

aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljølovgivningen samt tilhørende forskrifter og allmenngjøringsloven med tilhørende allmenngjøringsvedtak etterleves). Som eksempel vil en videreformidling av slike innhentede opplysninger til NAV for at NAV skal kunne kontrollere enkeltpersoners stønadsforhold, etter Arbeidstilsynets vurdering kunne være uforenlig med det formålet personopplysningene ble innhentet for (å føre tilsyn med om arbeidsmiljølovgivningen etterleves). Dette særlig ut fra en vurdering opp mot kriteriet i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 bokstav d); «de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandling for de registrerte».»

Kripas mener derimot at det med de begrensninger som følger av forslaget, er vanskelig å se verdien av den foreslåtte endringen. Høringsinstansen viser til at personopplysninger som innhentes av politiet, som hovedregel vil innhentes for politimessige formål, herunder bekjempelse av kriminalitet. Høringsinstansen peker videre på at den lovbestemte taushetsplikten i politiregisterloven § 23 gjelder for disse personopplysningene, og hjemmelen for å utlevere taushetsbelagte personopplysninger til andre offentlige myndigheter følger av blant annet politiregisterloven §§ 27 og 30. Høringsinstansen legger derfor til grunn at den foreslåtte bestemmelsen ikke vil få særlige konsekvenser for politiets adgang til utlevering. Høringsinstansen støtter imidlertid en presisering av muligheten til å utveksle personopplysninger på tvers av myndigheter som deltar i bekjempelse av arbeidsmarkeds kriminalitet. Også *Skattedirektoratet* stiller spørsmål ved om det er noe praktisk behov for en slik bestemmelse. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende:

«Det er samtidig uklart hvilke praktiske behov det er for slike regler på skatte- og folkeregisterområdet ved siden av taushetspliktsbestemmelsene i eksempelvis skatteforvaltningsloven § 3-3 og folkeregisterloven § 10-5.

Som departementet legger vi til grunn at særlovgivning og taushetspliktsbestemmelser, eks. skatteforvaltningsloven § 3-3, og tolloven § 12-2 tredje ledd, gir et selvstendig rettslig grunnlag for utveksling av personopplysninger mellom offentlige myndigheter, for behandling til nye og uforenlige formål, inkl. for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Taushetsbelagte opplysninger vil som hovedregel relatere seg til grunnleggende personopplysninger eller næringsopplysninger

som i seg selv ikke er taushetsbelagte, f.eks. navn, adresse, fødsels- og personnummer eller nasjonalitet. Når skatteforvaltningsloven § 3-3 åpner for utlevering av taushetsbelagte opplysninger gir den samme lovbestemmelsen adgang til utlevering av de underliggende personopplysningene som den taushetsbelagte informasjonen er knyttet til. Personopplysninger om utveksles i arbeidet med arbeidslivskriminalitet vil normalt være underlagt taushetsplikt gitt omstendighetene rundt innsamlingen og den videre bruk av opplysningene.»

Datatilsynet er kritiske til forslaget i høringsnotatet. Høringsinstansen mener at forslaget ikke skaper større klarhet når det kommer til hva som faktisk skal være tillatt behandling av personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og at forslaget er tynt begrunnet og har betydelige svakheter. Høringsinstansen viser til at verken forslaget til lovbestemmelse eller høringsnotatets begrunnelse angir noe mer konkret om hvilke kategorier av personopplysninger som skal kunne utleveres. Videre mener høringsinstansen at det heller ikke er gjort rede for eller angitt noe nærmere i hvilke tilfeller personopplysninger skal kunne utleveres. *Datatilsynet* uttaler blant annet følgende:

«Basert på dette vil vi tilrå at man ikke går videre med lovforslaget i nåværende form. Vi anbefaler en mer utførlig utredning som godtgjør hvilke behov det er for utveksling av personopplysninger, hva slags typer opplysninger, omfang av informasjonsutvekslingen, de nærmere omstendighetene/kriterier for utveksling samt en utredning av personvernkonsekvenser (DPIA).»

Direktoratet for forvaltning og ikt mener på sin side at det er på det rene at hensynet til effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet kan tale for økt samarbeid og informasjonsutveksling. Høringsinstansen peker imidlertid på at det er nødvendig også å vurdere mothensynene, og da primært hvordan hensynene som begrunner kravet om samtykke for viderebehandling til uforenlige formål, slår ut. Høringsinstansen uttaler videre:

«Etter vårt skjønn er høringsnotatet utilstrekkelig på det punktet, så vår vurdering vil måtte være forbeholden. Drøftingen i høringsnotatet synes utelukkende å knytte seg til ett av momentene som er nevnt i pvf artikkel 6 nr 4,

nemlig bokstav c. På bakgrunn av drøftingen foreslås det at viderebehandlingshjemmelen ikke skal dekke taushetsbelagte opplysninger og særlige kategorier av personopplysninger. Vi kan ikke av drøftingen se at konfidensialitetsinteressene, som særpreger både taushetsbelagte opplysninger og særlige kategorier av personopplysninger, burde tale mot en viderebehandlingshjemmel. Konfidensialitetsinteressene ivaretas godt gjennom regler for regulering av taushetsplikt. Dette regelverk dekker også muntlig formidling av opplysninger. Det viktige for vurderingen av viderebehandling er etter vårt skjønn hensynet til forutberegnelighet, rimelighet og informasjonskvalitet (om opplysningene er egnet for viderebehandlingsformålet), jf. over. Vår foreløpige vurdering er at det er riktig å tilrettelegge for viderebehandling, jf. samfunnets interesse i å hindre kriminalitet. Lovregulering kan sikre forutberegnelighet, og det er mange krav til at saksbehandlingen forutsetter at opplysningene har tilstrekkelig kvalitet for formålet. I tråd med personvernforordningen artikkel 6 nr 4 bokstav e, antar vi det bør åpnes for å kunne forskriftsregulere krav til viderebehandlingen.»

Det ble i høringsnotatet stilt spørsmål om en regulering av adgangen til utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet bør tas inn i personopplysningsloven eller i sektorlovgivningen. Et flertall av høringsinstansene gir sin tilslutning til at det tas inn en generell hjemmel i personopplysningsloven, uten at spørsmålet om reguleringen heller bør tas inn i sektorlovgivningen kommenteres nærmere. *Riksadvokaten* peker for eksempel på at utveksling av informasjon er sentralt for et vellykket samarbeid i kriminalitetsbekjempelsen på dette området, og viser videre til at en generell hjemmel for deling av personopplysninger mellom de aktuelle etatene i samarbeidet vil bidra til dette. Også *Unio* uttrykker støtte til forslaget om å opprette en generell bestemmelse i personopplysningsloven som tillater offentlige myndigheter å utlevere personopplysninger til andre offentlige myndigheter som har bruk for opplysningene i sitt arbeid mot arbeidslivskriminalitet. *Politidirektoratet* er enig med *Møre og Romsdal politidistrikt* og *ØKOKRIM*, og mener at en generell bestemmelse om informasjonsutveksling i det tverretatte samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet bør inntas i den nye personopplysningsloven. *KS* anser det for mest hensiktsmessig å ha en generell bestemmelse som gir hjemmel til utveksling

av personopplysninger mellom offentlige organer til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. *LO* mener også at det er ønskelig at bestemmelsen fremgår i personopplysningsloven.

Andre høringsinstanser kommenterer spørsmålet om reguleringen bør fremgå av personopplysningsloven eller sektorlovgivningen mer inngående. *Arbeidstilsynet* mener at det vil være hensiktsmessig å innta en slik bestemmelse i personopplysningsloven. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende om spørsmålet:

«Arbeidstilsynet mener videre at det vil være hensiktsmessig å innta en slik bestemmelse i personopplysningsloven. Dette ut fra at det er bestemmelsen i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 b (om at det er forbudt å utlevere personopplysninger for formål som er uforenlige med innsamlingsformålet) som gjør det nødvendig å etablere en egen hjemmel for slike tilfeller. Dette tilsier at det ut fra opplysningshensyn vil være naturlig å ha hjemmelen i denne loven. Å innta en slik hjemmel f.eks. i bestemmelsene som fastsetter unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b første ledd, ville gi et uoversiktlig regelverk ettersom denne bestemmelsen fastsetter begrensninger i, dvs. unntak fra taushetsplikt, jf. bestemmelsens overskrift. Å innta bestemmelser om hjemmel for å dele ikke-taushetsbelagte opplysninger i denne bestemmelsen ville derfor ikke passe med systematikken i denne loven.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener derimot at det er uheldig å innføre en slik generell bestemmelse i personopplysningsloven. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende:

«NAV-loven § 7 har strenge taushetspliktsregler som pålegger etatens ansatte å hindre at uvedkommende får adgang til eller kjennskap til opplysninger vedrørende noens personlige forhold. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted, herunder også opplysninger som kan røpe et brukerforhold til NAV. Videre gjelder ikke unntakene fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, jf. tredje punktum.

Taushetsplikten for NAV-ansatte gjelder i prinsippet alle personopplysninger, og går derfor lengre enn den alminnelige taushetsplikten som følger av forvaltningsloven §§ 13 flg.

På bakgrunn av etatens strenge taushetspliktsregler er det etter vårt syn vanskelig å se for seg hvilke type relevante personopplysninger som skal kunne utleveres fra NAV med hjemmel i den foreslåtte bestemmelse, og som ikke samtidig er taushetsbelagte etter NAV-loven § 7.

Direktoratet er enig i at det er behov for hjemler som sikrer rett til å gjenbruke både taushetsbelagt og ikke taushetsbelagt informasjon, men at dette bør gis i særlovgivningen.

Til det konkrete forslaget i høringen vurderer derfor direktoratet at det er mer hensiktsmessig å innarbeide regler, om at utlevering av taushetsbelagte opplysninger også gjelder personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, i NAV-loven § 7.»

Arkitektbedriftene i Norge oppfatter en presisering i særlovgivningen som et alternativ som ivaretar hensynet til den enkeltes personvern på en bedre måte enn forslaget til en generell bestemmelse. Også *Fredrikstad kommune* mener de beste grunner taler for å innarbeide bestemmelsene om slik utveksling direkte i særlovgivningen, slik at sammenhengen mellom reglene om taushetsplikt og personvern kommer tydeligere frem. Også *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund* trekker frem sammenhengen mellom regelverkene som et argument for å regulere dette i særlovgivningen. Høringsinstansen peker på at det å anvende og harmonisere regelverket både om taushetsplikt og personopplysninger er krevende uansett profesjon og bakgrunn, og at de fleste som skal bruke regelverket i praksis har ikke juridisk bakgrunn. Det pekes videre på at ved å samle disse bestemmelsene i særlovgivningen vil sammenhengen bli tydeligere og anvendelsen lettere. *Toll-direktoratet* mener at en regulering i særlovgivningen gir bedre forutberegnelighet i regelverket, ved at den enkelte etats rammer for å dele informasjon i størst mulig grad er regulert på ett sted. Det pekes videre på at det kan oppfattes som noe tilfeldig hvis en materiell hjemmel for utlevering av personopplysninger for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet står som en særregulering i personopplysningsloven. *Kripos* mener også at den foreslåtte presiseringen av adgangen til å utveksle personopplysninger bør inntas i særlovgivningen for å underbygge en bedre sammenheng i regelverket og unngå en fragmentert lovgivning.

Finansdepartementet viser imidlertid til at det å ta bestemmelsen inn i personopplysningsloven er den løsningen som vil gi lavest risiko for at

bestemmelsen blir tolket slik at den begrenser utvekslingsadgangen på andre områder. Også *Hordaland og Sogn og Fjordande statsadvokatembeter* mener det er mer hensiktsmessig at en slik generell bestemmelse inntas i personopplysningsloven, enn at det inntas egne bestemmelser i særlovgivningen. Høringsinstansen begrunner dette blant annet med at de ulike offentlige organene har begrenset kunnskap om lovgivning utenfor eget fagområde. Flere andre høringsinstanser uttrykker synspunkter i samme retning. *Møre og Romsdal politidistrikt* mener at en generell bestemmelse vil gi et mer oversiktlig hjemmelsgrunnlag på området, og vil være enklere å forholde seg til i det daglige arbeidet. *Norsk Øko-Forum* tror også at en generell bestemmelse i personopplysningsloven vil kunne være fordelaktig av pedagogiske grunner og tilgjengelighet for brukerne, fremfor at bestemmelsen fremgår flere ulike steder i særlovgivningen. *Norsk Lastebileier-Forbund* mener det er behov for en generell bestemmelse som gir hjemmel for utveksling av personopplysninger mellom offentlige organer i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, og mener at det vil bli unødvendig komplisert å gjøre mindre tilpasninger i andre regelverk. *Direktoratet for forvaltning og ikt* peker på at hensynet til sammenheng i regelverket kan tilsi at unntaket fra personopplysningslovens hovedregel legges til personopplysningsloven, slik at rettsanvenderne lett kan få oversikt over hvilke ellers uforenlige formål som det tillates viderebehandling for.

Oslo kommune mener det er nødvendig å sikre en generell bestemmelse i ny personopplysningslov slik at alle offentlige organer gis en mulighet til å utveksle informasjon ved bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. *ØKOKRIM* peker på at flere forvaltnings- og tilsynsorganer ikke har regulert utvekslingsadgangen i egen særlovgiving, og fraråder derfor en løsning med regulering i særlovgivningen.

Det ble i høringsnotatet fremhevet at det var en fare for at en ny bestemmelse i personopplysningsloven ville kunne føre til motsetningsslutninger, det vil si slutninger om at utveksling av personopplysninger på andre områder var forbudt. Enkelte høringsinstanser har hatt merknader til dette.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener at selv om bestemmelsen nå fremstår klarere med hensyn til hva den favner, så kan en slik bestemmelse skape usikkerhet om hva som gjelder på andre områder som ikke er særskilt nevnt i personopplysningsloven. *Finansdeparte-*

mentet mener det er fare for at bestemmelsen skaper nye uklarheter som hemmer samarbeidet mellom offentlige myndigheter. Høringsinstansen mener dette momentet bør tillegges betydelig vekt ved vurderingen av om bestemmelsen skal gis. Høringsinstansen mener videre at det under enhver omstendighet bør fremgå klart av forarbeidene til bestemmelsen at den ikke begrenser den utleveringsadgangen som følger av de reglene som allerede gjelder. *Oslo kommune* mener det er nødvendig med en klar veiledning på området, og peker videre på at man eventuelt bør vurdere å formulere bestemmelsen dithen at man viser til at den ikke begrenser utveksling på andre områder.

Politidirektoratet mener at unntaksbestemmelsen i forslaget til § 12 a annet ledd om at utleveringsadgangen i første ledd ikke gjelder «i andre tilfeller der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov», er tilstrekkelig klargjørende for å få frem at bestemmelsen åpner for utlevering av opplysninger for de i bestemmelsen nevnte formål og på de i bestemmelsen oppstilte vilkår, samt at den ikke regulerer utleveringsadgangen i andre tilfeller.

ØKOKRIM mener at de hensyn som taler for presiseringen som er foreslått i utkastet, veier tyn- gre enn eventuelle mothensyn. Høringsinstansen fremholder at bestemmelsen i et lengre perspek- tiv vil bidra til økt bevissthet om de rammer som personopplysningsregelverket setter for tverretat- lige samarbeid både i og utenfor arbeidslivskrimi- nalitet.

Møre- og Romsdal politidistrikt kan på sin side ikke se at det er risiko av betydning for at den foreslåtte bestemmelsen i praksis vil kunne føre til at den legger begrensninger på områder som ikke dekkes av bestemmelsen.

Noen høringsinstanser etterlyser en mer helhetlig tilnærming til spørsmålet om informasjonsdeling. *Statens Vegvesen* mener at dette vil være mer effektivt og sørge for bedre rettsikkerhet ved at regelverket blir lettere tilgjengelig. Høringsinstansen mener derfor det kan være hensiktsmessig å gjøre ordlyden mer virksomhetsnøytral og generell i utformingen. Siden deling av informasjon henger tett sammen med reglene om taushetsplikt, mener høringsinstansen også det bør forsøkes å oppnå en bedre samordning mellom disse to regelsettene. Også *Personvernombudet i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik* mener at det for borgerne vil være klart og oversiktlig dersom alle aktuelle unntak tas inn i personopplysningsloven, og ingen unntak er behandlet i særlovgivning. Høringsinstansen peker på at bestemmelsen da

ikke bare bør omfatte arbeidslivskriminalitet, men adgang for offentlige myndigheter til å utlevere personopplysninger generelt. Også *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* mener at det bør være en lik tilnærming for alle områder en tilsvarende bestemmelse kan være aktuell for. Høringsinstansen foreslår derfor enten at alle områder tas inn i personopplysningsloven, eller at alle områder dekkes i særlovgivningen. Høringsinstansen mener at det er uheldig og kan skape usikkerhet dersom enkelte utvalgte områder er tatt inn i personopplysningsloven, mens andre reguleres av særlovgivningen.

Også *Arbeids- og velferdsdirektoratet* ønsker en annen tilnærming for å legge til rette for økt informasjonsdeling. Høringsinstansen mener det er uheldig å regulere utvekslingen av personopplysninger gjennom en generell bestemmelse i personopplysningsloven. Høringsinstansen mener derimot den beste løsningen er å regulere utveksling av personopplysninger mellom offentlige organer i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet i et eget regelverk. Det pekes på at lovgiver da vil kunne gjøre en helhetlig vurdering av hensynene til effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet opp mot hensynene som ligger bak bestemmelsene om henholdsvis taushetsplikt og personvern, herunder regulere den videre behandlingen av personopplysninger som skal skje hos mottakerorganet.

5.1.3 Departementets vurdering

Høringen ga bred støtte til å klargjøre adgangen til å utveksle personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Det var noe uenighet blant høringsinstansene om det praktiske behovet for å utveksle ikke-taushetsbelagte personopplysninger, men departementet har merket seg at *Arbeidstilsynet* ga klart uttrykk for et praktisk behov for å utveksle slike personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Flere høringsinstanser påpekte imidlertid at gjeldende sektorlovgivning allerede gir adgang til å utveksle ikke-taushetsbelagte personopplysninger for disse formålene. Høringen viste likevel stor oppslutning om å klargjøre adgangen til slik utveksling av personopplysninger. *Tolldirektoratet* uttaler for eksempel at det er nærliggende å forstå bestemmelser som gir grunnlag for utlevering av opplysninger uten hinder av taushetsplikt, slik at de også kan gi grunnlag for viderebruk av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte. Høringsinstansen peker likevel på at det av informasjonshensyn og av hensyn til tydelighet i regel-

verket vil kunne være behov for en presisering av adgangen til slik utlevering.

Høringen viste noe mer uenighet om hvorvidt en slik klargjøring bør gjøres i sektorlovgivningen eller i personopplysningsloven. Enkelte høringsinstanser mener at en klargjøring i sektorlovgivningen vil gjøre regelverket enklere og mer tilgjengelig for brukerne, mens andre høringsinstanser fremholder det motsatte synspunktet – at en klargjøring i personopplysningsloven vil være mer pedagogisk. For eksempel mener *Kripas* at den foreslåtte presiseringen av adgangen til å utveksle personopplysninger bør inntas i særlovgivningen for å underbygge en bedre sammenheng i regelverket og unngå en fragmentert lovgivning. *Direktoratet for forvaltning og ikt* peker derimot på at hensynet til sammenheng i regelverket kan tilsi at dette unntaket fra personopplysningslovens hovedregel legges til personopplysningsloven, slik at rettsanvenderne lett kan få oversikt over hvilke ellers uforenlige formål som det tillates viderebehandling for.

Slik det også ble påpekt i høringsnotatet om saken, mener departementet at en risiko ved å ta inn en bestemmelse om utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet i personopplysningsloven er at bestemmelsen kan misforstås dithen at den begrenser utleveringsadgangen på områder som ikke omfattes av den foreslåtte reguleringen. *Finansdepartementet* peker imidlertid i sin høringsuttalelse på at det å ta bestemmelsen inn i personopplysningsloven er den løsningen som vil gi lavest risiko for at bestemmelsen blir tolket slik at den begrenser utvekslingsadgangen på andre områder. Departementet kan slutte seg til dette synspunktet. Som påpekt i høringsnotatet mener departementet at bestemmelser som gir grunnlag for utlevering av taushetsbelagte personopplysninger, også vil kunne gi rettslig grunnlag for utlevering av ikke-taushetsbelagte personopplysninger. Etter departementets syn vil det å presisere dette i enkelte slike bestemmelser, i stedet for å innta en særskilt bestemmelse i personopplysningsloven, innebære en ikke ubetydelig risiko for uheldige motsetningsslutninger ved anvendelse av likelydende bestemmelser der dette ikke er særskilt presisert. En klart avgrenset klargjøring i personopplysningsloven vil derimot innebære mindre risiko for misforståelser. På denne bakgrunn foreslår departementet at det tas inn en bestemmelse i personopplysningsloven om utveksling av ikke-taushetsbelagte personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Når det gjelder innvendingene fra *Datatilsynet* om at det ikke fremgår klart nok hvilke kategorier av personopplysninger som skal kunne utleveres, viser departementet til høringsuttalelsen fra *Arbeidstilsynet* der det fremheves at det er et praktisk behov for å utveksle opplysninger i timelister, lønnslipper og arbeidsavtaler, som ikke er omfattet av taushetsplikt. Bestemmelsen som foreslås her, åpner samtidig for utveksling av alle kategorier av personopplysninger unntatt særlige kategorier personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9, og opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. De øvrige vilkårene for utlevering vil imidlertid avgrense hvilke opplysninger som kan utleveres etter bestemmelsen. Den nærmere avgrensingen av utleveringsadgangen behandles under punkt 5.2.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for en mer generell regulering av adgangen til utveksling av personopplysninger mellom offentlige organer. Departementet vil ikke foreslå en slik mer generell regulering. Et slikt forslag vil gå lenger enn den bestemmelsen som har vært gjestand for offentlig høring.

5.2 Vilkaene for utlevering. Hvilke behandlingsansvarlige og hvilke formål bør dekkes av bestemmelsen?

5.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Det grunnleggende vilkåret for utlevering som ble foreslått i høringsnotatet, var at det er nødvendig å utlevere opplysningene for at mottakerorganet skal kunne ivareta sitt arbeid med å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler. Det ble i høringsnotatet vist til at de oppregnede kategoriene (toll, skatt, avgifter osv.) er ment å dekke området arbeidslivskriminalitet slik dette er beskrevet i regjeringens strategi nevnt i punkt 2.1 over.

Det ble vist til at oppregningen av kategorier er likelydende med bestemmelsene om unntak fra taushetsplikt i skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd bokstav a og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav a, med tillegg av kategorien «arbeidsmiljø». Det ble også vist til at bestemmelsen kun åpner for utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter, og således også på dette punktet tilsvareer reguleringen i skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd bokstav a og tolloven § 12-1 annet ledd bokstav a.

Det ble bedt om høringsinstansenes syn på om oppregningen av formål bør utvides eller snevres inn. Det ble særlig bedt om høringsinstansenes syn på om oppregningen dekker alle etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og alle formål som er en nødvendig del av dette arbeidet. Det ble også bedt om innspill på om oppregningen av formål er for vid, slik at den dekker utveksling av opplysninger utover det som er nødvendig for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser mener at de formålene som er angitt i forslaget i høringsnotatet, er godt begrunnet og bør tas med i en eventuell ny bestemmelse om utveksling av personopplysninger i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Det er imidlertid også en rekke høringsinstanser som har et annet syn på hvordan bestemmelsen bør avgrenses på dette punktet.

Møre og Romsdal politidistrikt mener at oppregningen av formål i forslaget til lovtekst har fått en hensiktsmessig utforming, og at forslaget synes å dekke alle etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. *Arbeidstilsynet* peker på at formålene som er foreslått inntatt i bestemmelsen i høringsnotatet, er godt begrunnet. Høringsinstansen viser imidlertid til at det pågående samarbeidet mellom etatene, blant annet i de samlokaliserte sentrene mot arbeidslivskriminalitet, skal utvikles og styrkes ytterligere. Høringsinstansen viser til at også andre relevante myndigheter vil kunne delta i dette samarbeidet, blant annet kommunene, Tolletaten, Mattilsynet, Statens vegvesen, El-tilsynet med flere, og mener at den foreslåtte oppregningen kan begrense muligheten for et effektivt tverretattlig samarbeid med andre myndigheter enn de etatene som faller innenfor ordlyden i forslaget. Høringsinstansen mener at ordlyden i bestemmelsen derfor bør tilpasses slik at utlevering av personopplysninger også kan skje til andre etater som inngår i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Hovedorganisasjonen Virke peker på at hensikten med forslaget er at informasjonen som skal kunne deles, skal gjelde for områder som dekkes av regjeringens definisjon av arbeidslivskriminalitet. Høringsinstansen mener at listen av formål som er foreslått i bestemmelsen, ikke er tilstrekkelig til å dekke definisjonen av arbeidslivskriminalitet på områder hvor det er allmenngjort minstelønn. Høringsinstansen mener det bør legges til en del om allmenngjort lønn.

Konkurransetilsynet foreslår på sin side at lovbestemmelsen utformes på en slik måte at tilsynets virksomhet innlemmes i oppregningen av formål og etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Statens vegvesen mener det kan være hensiktsmessig å presisere at bestemmelsen ikke er forbeholdt Arbeidstilsynet, Tolletaten, Skatteetaten, NAV og politiet. Høringsinstansen viser til at Statens vegvesen håndhever regelverk gitt i medhold av arbeidsmiljøloven, for eksempel tilsyn med arbeidstid for blant annet sjåfører. Høringsinstansen viser videre til at det gjennomføres flere felles kontroller, der andre aktører enn Arbeidstilsynet, Tolletaten, Skatteetaten, NAV og politiet kan være aktuelle. Høringsinstansen mener det er viktig at eksisterende eller fremtidig samarbeid med andre aktører, for eksempel kommuner, eltilsyn og brannvesen, ikke forhindres. *Samferdselsdepartementet* slutter seg til de problemstillinger og vurderinger som Statens vegvesen tar opp.

Norges Lastebileier-Forbund mener at også Statens vegvesen bør inkluderes i regelverket. Høringsinstansen peker på at det ikke er usannsynlig at store deler av arbeidslivskriminaliteten som utføres i samfunnet, har forgreninger også til vegtrafikkområdet, for eksempel i form av bruk av kjøretøy under utøvelsen av kriminell aktivitet. *LO* er usikker på hvorvidt andre etater enn de som inngår i det formaliserte a-krimisamarbeidet, omfattes av bestemmelsen slik ordlyden er foreslått, for eksempel «krimenheten i vegvesenet». Høringsinstansen mener det er viktig at også slike etater omfattes av bestemmelsen, da de i sitt virke kan avdekke viktig informasjon som er nødvendig å utlevere til andre aktuelle etater for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Etter *ØKOKRIMs* syn utgjør de opplistede formålene et godt grunnlag for bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Høringsinstansen foreslår likevel at lovgivningen om fiskeri og landbruk, samferdsel og klima- og miljøvern tas med i bestemmelsen. *Riksadvokaten* støtter dette forslaget. *Politiets utlendingsenhet* mener at oppregningen av formål i den nye bestemmelsen er for snever, og at denne også bør inkludere Politiets utlendingsenhets rolle i bekjempelse av arbeidslivskriminalitet etter utlendingsloven. Høringsinstansen påpeker at den gjennom særlovgivningen i utlendingsloven har god tilgang på informasjon fra andre offentlige myndigheter på dette området, men ser at en slik bestemmelse vil kunne brukes i det tilfelle særlovgivningen ikke gir tilstrekkelig hjemmel. *Politidirektoratet* tiltrer merknadene fra Politiets utlendingsenhet og

ØKOKRIM. Høringsinstansen bemerker at politiets innsats på utlendingsfeltet, med hjemmel i utlendingsloven, utgjør en betydelig del av politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet.

Hordaland og Sogn og Fjordane statsadvokatembete kan ikke se at det er nødvendig å utvide kategorien av formål, men mener samtidig at oppregningen av formål ikke er for vid. Høringsinstansen legger da til grunn at etater som eksempelvis Statens vegvesen, eltilsynet og andre tilsynsmyndigheter i enkelte saker kan besitte informasjon som dekkes av kategorien arbeidsmiljø, og som således må kunne utleveres etter samme hjemmel. Høringsinstansen mener det samme bør gjelde for Politiets utlendingsenhet, som ofte kan ha en viktig rolle i avdekning av saker som gjelder bruk av utenlandsk arbeidskraft uten lovlig opphold eller arbeidstillatelse i riket, og hvor alvorlig kriminalitet, som blant annet menneskehandel, kan ligge bak.

Moxness mener at muligheten til å dele informasjon om arbeidslivskriminalitet som et minimum også bør utvides til å gjelde for samtlige offentlige virksomheter. Det optimale vil etter høringsinstansens oppfatning være at «alle» har rett til å få slik informasjon. Med «alle» menes at dette bør bli en rettighet for samtlige innbyggere, samarbeidspartnere, konkurrenter og interesseorganisasjoner.

Arkitektbedriftene i Norge er derimot usikker på om bestemmelsen gir en for vid adgang hva gjelder hvem som kan dele informasjon. Høringsinstansen viser til at en senere omorganisering og/eller utvidelse av arbeidet som i dag foregår, vil kunne medføre at organer som ikke var tiltenkt en slik adgang, vil få det uten videre behandling i Stortinget. Høringsinstansen peker videre på at begrepet «arbeidsmiljø» kan bidra til at etatene får en adgang til å dele opplysninger som er videre enn de vil ha behov for, noe som vil innebære en unødvendig svekkelse av personvernet. Høringsinstansen påpeker også at ved en presisering av hvilke etater og organer bestemmelsen gjelder, vil endring av arbeidet i fremtiden ikke medføre en like stor innskrenking av personvernet.

Datatilsynet mener det fremstår uklart hvilke formål personopplysninger skal kunne utleveres til. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende:

«Det er viktig at formålet angis klart og entydig.

Departementet skriver på side 8 at formålet med bestemmelsen «er å legge til rette for informasjonsutveksling for å bekjempe arbeidslivskriminalitet».

Hva som er arbeidslivskriminalitet virker imidlertid ikke å være klart, men det er vist til Regjeringens definisjon av dette: «Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.» Denne definisjonen er svært vid og etter vår oppfatning synes den å kunne dekke mer enn det som kan betegnes som kriminalitet – et ord som gjerne brukes om handlinger som er straffbare.

Etter vårt syn må arbeidslivskriminalitet være forbeholdt handlinger som er straffbare, og kan ikke omfatte ethvert lovbrudd innenfor de lovbestemmelser de er vist til, eller generelt omfatte handlinger «som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende». For eksempel vil ikke sosial dumping nødvendigvis være straffbart, selv om det både kan være uetisk og uønsket.

Formålet blir videre uklart når departementet på side 6 og 7 ber om høringsinnspill på om «oppregningen av formål bør utvides eller snevres inn» og om «oppregningen dekker alle etater som skal delta i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og alle formål som er nødvendig del av dette arbeidet».

Hvilke ulike formål er det departementet her sikter til?

Endelig mener vi at lovens ordlyd er uklar når den sier at de offentlige myndighetsorganer som har til oppgave å håndheve nærmere bestemte lover «kan utlevere personopplysninger til hverandre når det *er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet*». Hva er det «dette arbeidet» peker tilbake på? Er det håndhevingsarbeidet generelt etter de lovene det er vist til, eller er det arbeidet med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet det siktes til?

Høringsinstansen uttaler også:

«Lovforslaget koker ned til at de aktuelle myndighetsorganene skal få tillatelse i loven til å utveksle de personopplysningene som man måtte finne nødvendig. Dessverre er det svært vanskelig ut fra høringsnotatet å få tak på hva dette faktisk betyr i praksis, noe som igjen gjør det vanskelig å se om forslaget er rimelig balansert. Det er ikke beskrevet hva det vil eller kan være behov for å utveksle av opplysninger, og vi får da heller ingen forklaring på hvorfor slike opplysninger er nødvendig å utveksle. Det foreligger ingen oversikt over hva gjeldende regler

gir adgang til, og vi får da heller ikke vite hvorfor gjeldende regler ikke er tilstrekkelige.

Reelt sett legges det opp til at de aktuelle myndighetsorganer selv skal definere og finne ut av hva som skal anses som nødvendig informasjonsutveksling seg imellom. Det er også vanskelig å se om det er meningen at utlevering bare skal skje i konkrete saker ved mistanke om arbeidslivskriminalitet, eller om det også er meningen at man mer kontinuerlig og uavhengig av mistanke skal kunne utveksle personopplysninger.

Dersom det er mening at sistnevnte også skal kunne skje, fremstår det slik at forslaget baner vei for storstilt utveksling av personopplysninger, bruk av stordatateknologi og en utvikling i retning av at skottene mellom offentlige organer bygges ned.»

Direktoratet for forvaltning og ikt mener at det på bakgrunn av høringsnotatet ikke er grunnlag for å konkludere på om bestemmelsen bør dekke flere eller færre formål. Høringsinstansen påpeker at det krever en bedre redegjørelse for hvordan personverninteressene slår ut.

Finansdepartementet antar at de nevnte kategoriene dekker forvaltningsområdene til de mest sentrale etatene som har som mål å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Departementet antar imidlertid også at en del andre etater som selv ikke har som oppgave å håndheve regler på disse forvaltningsområdene, kommer i kontakt med personopplysninger som er av interesse for arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Høringsinstansen uttaler videre:

«Den foreslåtte bestemmelsen gir myndighetene som håndhever kategorier av regler, adgang til å utlevere opplysninger «når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet». Flere av kategoriene er så vide at de også omfatter forhold som ikke har noen tilknytning til «arbeidslivet» eller «arbeidslivskriminalitet» ut fra en naturlig språklig forståelse av disse begrepene. Regler om kapitalbeskatning er et eksempel på dette. Vi ber derfor Justis- og beredskapsdepartementet vurdere om det bør komme klarere frem i bestemmelsens første ledd – ikke bare i paragrafoverskriften – at utleveringsadgangen bare gjelder når formålet med utleveringen er å bekjempe arbeidslivskriminalitet.»

Også *Helsedirektoratet* stiller spørsmål ved om det ikke bør fremgå av første ledd i bestemmelsen at

utvekslingsadgangen kun gjelder ved bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Tilsvarende peker *Skattedirektoratet* på at når bestemmelsen skal være begrenset til arbeid med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, slik det fremgår av overskriften til ny personopplysningslov § 12 a, bør også formålet med behandlingen gjengis i bestemmelsens første ledd. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* foreslår at bestemmelsens virkeområde knyttes til det fenomenet som skal bekjempes (arbeidslivskriminalitet i sin helhet), snarere enn hvilke offentlige myndigheter som har ansvaret for å bekjempe det.

Politidirektoratet påpeker at det kan vurderes å ha opplistingen i bestemmelsen som en ikke-uttømmende liste, der de etatene som skal forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet, nevnes. På denne måten vil bestemmelsen kunne ta høyde for at arbeidslivskriminaliteten utvikler seg, og at andre forvaltnings- og tilsynsorganer enn de som i dag står sentralt i satsingen mot arbeidslivskriminalitet, vil kunne ha behov for å utlevere opplysninger i den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. *Politidirektoratet* ser videre behov for at det i forarbeidene til den nye bestemmelsen fremkommer en nærmere definisjon av hva arbeidslivskriminalitet er.

Det er også flere høringsinstanser som stiller spørsmål ved om utleveringsadgangen kun bør omfatte offentlige organer som har til oppgave å håndheve lovgivningen på områdene som ramses opp. *Fredrikstad kommune* mener at vilkåret om at formålet med utleveringen må være «å håndheve lovgivningen», kan forstås som en utilsiktet skranke for nødvendig deling av personopplysninger. Høringsinstansen peker på at forebygging er viktig i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Høringsinstansen stiller spørsmål ved om noen aktører vil legge til grunn at utveksling av personopplysninger til forebygging ikke er håndheving. Også *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund* peker på at vilkåret om at formålet med utleveringen må være «å håndheve lovgivningen», kan forstås som en utilsiktet skranke for nødvendig deling av personopplysninger.

Oslo kommune mener bestemmelsen bør utvides til å ikke bare gjelde adgangen til å utveksle informasjon der man skal «håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler», men også til å omfatte kontroll og forebygging. Høringsinstansen påpeker også at dersom den skal kunne kontrollere sine leverandører og eventuelle underleverandører på best mulig måte for å sikre et seriøst arbeidsliv, kan ikke dette sikres

uten at offentlige organer kan utveksle informasjon seg imellom. Høringsinstansen mener derfor at det ikke er tilstrekkelig at informasjonsutveksling skal kunne skje mellom offentlige tilsynsorganer.

Politidirektoratet er av den oppfatning at bestemmelsen bør endres slik at den tydelig vil hjemle utlevering av opplysninger i alle faser i den tverretatlige innsatsen. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende om dette:

«Det vises i denne forbindelse til at politiet og de etater som inngår i den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, har Etterretningsdoktrinen som rettleiding for arbeidsprosessene så langt den passer. Dette innebærer et behov for å dele informasjon i flere faser enn det som ligger i en naturlig språklig forståelse av «å håndheve» og «utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet», slik departementet foreslår i forslag til ny § 12 a. Etterretningsfasen starter ofte med en hypotese knyttet til trusler, eksempelvis om kriminelle aktører, fenomener og grupper. Etterretningsprosessen deles i en innhentings-, analyse-/vurderings- og formidlingsfase. Spesielt i innhentningsfasen kan det være behov for å utlevere opplysninger fra flere etater etter en nærmere definert innhentingsplan, til analyse og vurdering med påfølgende formidling til en felles styringsgruppe. Felles tverretatlige styringsgrupper er etablert på nasjonalt og regionalt nivå. På bakgrunn av den kunnskap etterretningsprosessen bidrar med kan styringsgruppen beslutte å igangsette en tiltaksprosess. Prosessen omfatter planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. I alle disse fasene kan det være formålstjenlig å dele personinformasjon mellom etatene. Oppsummeringsvis bør ordlyden i en ny § 12 a dekke behovet for utlevering av informasjon i alle faser i den tverretatlige innsatsen, og på den måten bli mer dekkende når det gjelder behovet for informasjonsdeling ved forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.»

Statens vegvesen mener at det bør tydeliggjøres hva som ligger i ordlyden «offentlig myndighet» og «håndheve lovgivningen».

Politidirektoratet påpeker at bestemmelsen, slik den er foreslått, synes noe uklar ved at vilkåret for utlevering av personopplysninger er at dette kan skje «når det er nødvendig for å ivareta dette arbeidet». Høringsinstansen er av den opp-

fatning at «dette arbeidet» kan vise til både arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik det fremgår av bestemmelsens overskrift, og håndheving av lovgivningen på de angitte områdene.

Tolldirektoratet mener det burde fremgå tydeligere hva som er tenkt omkring omfanget av utleveringsadgangen som hjemmelen er ment å gi. Høringsinstansen stiller spørsmål ved om den er ment å dekke løpende utveksling av store mengder opplysninger, enkeltutleveringer der det foretas en konkret vurdering for hvert enkelt tilfelle, eller begge deler avhengig av hva som synes nødvendig/hensiktsmessig for formålet.

Personvernombudet i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik mener at formuleringen «når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet» er veldig bred og kan ses som adgang til å behandle personopplysninger i et omfang som personvernforordningen ikke tillater. For å gi ytterligere klarhet mener høringsinstansen det ville være hensiktsmessig at lovteksten angir hvor omfattende behandlingen kan være. Høringsinstansen påpeker videre at hvis det dreier seg om enkeltutleveringer, bør det foretas en konkret vurdering av behandlingsformålet (formålsbegrensning og dataminimering) i henhold til personvernforordningen artikkel 5, og videre at dersom en etat ønsker en rutinemessig utveksling av store datamengder, bør det automatisk utløse en personvernkonsekvensanalyse i henhold til personvernforordningen artikkel 35.

5.2.3 Departementets vurdering

Det ble i høringsnotatet fremhevet at personopplysningsregelverket ikke bør hindre nødvendig informasjonsdeling mellom etatene som arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Videre ble det fremhevet at forslaget skulle gi en klar, men avgrenset adgang for offentlige organer til å utlevere personopplysninger til andre offentlige organer i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Høringen har vist at bestemmelsen som ble foreslått i høringsnotatet, har fått en ordlyd som favoriserer bredere enn det som var formålet med bestemmelsen. Blant andre *Skattedirektoratet* peker på at når bestemmelsen skal være begrenset til arbeid med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, bør også formålet med behandlingen gjengis i bestemmelsens første ledd. Både *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Finansdepartementet* og *Helsedirektoratet* har merknader i samme retning. *Datatilsynet* påpeker i sin høringsuttalelse at det fremstår som uklart hvilke formål personopplysninger skal kunne

utleveres til. Departementet kan slutte seg til disse synspunktene og foreslår derfor at det skal fremgå klart av bestemmelsen at den gjelder ved bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, se forslag til ny § 12 a i personopplysningsloven.

Departementet foreslår at bestemmelsen kun skal åpne for utlevering av personopplysninger der dette er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Formuleringen er ment å sikre at alt arbeidet det offentlige gjør mot arbeidslivskriminalitet, faller inn under bestemmelsen. Alle offentlige organer som arbeider mot arbeidslivskriminalitet, vil kunne utveksle personopplysninger i medhold av bestemmelsen. Samtidig bidrar endringen til at bestemmelsen ikke dekker *mer* enn det som kan anses som bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Begrepet «arbeidslivskriminalitet» er ikke nærmere definert i lov eller forskrift og har et noe uklart innhold. Innholdet i begrepet omtales imidlertid nærmere under punkt 7. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel som åpner for at innholdet i bestemmelsen kan klargjøres nærmere i forskrift ved at det kan angis hvilke organer som kan utveksle opplysninger i medhold av bestemmelsen. Forskriftshjemmelen er ment som en sikkerhetsventil som kan benyttes dersom det viser seg at det er et behov for å presisere eller begrense hvilke organer som kan utveksle personopplysninger etter bestemmelsen.

I høringsnotatet ble det foreslått at «[o]ffentlige myndigheter som har til oppgave å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler» skal kunne «utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for at de skal kunne ivareta dette arbeidet». Flere høringsinstanser påpeker at det er uklart hva som ligger i «å håndheve lovgivningen». Det ble blant annet stilt spørsmål ved om forebyggende virksomhet var omfattet av bestemmelsen. Departementet foreslår derfor en annen ordlyd i proposisjonen her. Det foreslås at bestemmelsen åpner for utveksling av opplysninger når det er nødvendig for å «forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet». Det skal dermed fremgå klart at det foreligger hjemmel for utveksling av personopplysninger på alle stadier i saksbehandlingen til de organene som omfattes av bestemmelsen.

Når det gjelder spørsmålet om bestemmelsen åpner for utveksling av store mengder personopplysninger, vil departementet understreke at det må foretas en konkret vurdering av om vilkårene

for utveksling foreligger i det enkelte tilfellet. Bestemmelsen åpner derfor kun for overføring av større mengder personopplysninger så langt vilkårene er oppfylt for hver enkelt opplysning.

5.3 Begrensninger i utleveringsadgangen

5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått å avgrense utleveringsadgangen mot særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Bestemmelsen vil da ikke åpne for utlevering av slike opplysninger. Bestemmelser i særlovgivningen som gjelder utlevering av taushetsbelagte opplysninger, vil imidlertid også gjelde særlige kategorier personopplysninger dersom disse er omfattet av taushetsplikten.

Det ble videre foreslått at adgangen til utlevering etter bestemmelsen bare skal gjelde i den utstrekning ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Dette innebærer at utleveringsadgangen vil begrenses av andre lovbestemmelser som regulerer utleveringsadgangen særskilt. Hvis det eksempelvis er bestemt i særlovgivningen at et offentlig organ bare kan utlevere personopplysninger til en avgrenset krets av eller konkrete angitte offentlige organer, vil bestemmelsen ikke utvide denne utleveringsadgangen. At utleveringsadgangen bare gjelder i den utstrekning ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, innebærer også at utlevering ikke vil kunne skje der dette vil stride mot lovbestemt taushetsplikt. Av pedagogiske grunner ble det foreslått at taushetsplikt nevnes særskilt i bestemmelsens ordlyd, da dette vil være en praktisk viktig begrensning i utleveringsadgangen.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har hatt merknader knyttet til at forslaget ikke gjelder særlige kategorier av personopplysninger.

Arbeidstilsynet kan ikke se at opplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 er relevant å dele i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. *Arbeidstilsynet* mener også at bestemmelsen er hensiktsmessig utformet hva gjelder henvisningen til at bestemmelsen ikke gir adgang til å utlevere opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, eller i andre tilfeller der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov. Også *Arkitektbedriftene i Norge* og *Møre og Romsdal politidistrikt* stiller seg bak begrensningene i utleveringsad-

gangen. *Tolldirektoratet* er enig i departementets vurderinger om begrensninger i utleveringsadgangen, og mener dette fremkommer på en hensiktsmessig måte i den foreslåtte lovteksten.

Datatilsynet peker på at rekkevidden og betydningen av unntakene i annet ledd fremstår uklare. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende:

«Slik vi forstår det vil lovforslaget bare komme til anvendelse der særlovgivningen ikke regulerer utleveringen og bare så langt det ikke vil stride mot lovbestemt taushetsplikt. Etter vårt skjønn oppstår det da et spørsmål om hva man egentlig står igjen med. Det kan virke som at lovgivningen med dette står i fare for å bli så fragmentarisk og uoversiktlig at den aktuelle hjemmelsbestemmelsen vi her diskuterer ikke er egnet til å ha den tilskittede funksjonen. Det er for så vidt symptomatisk når departementet på side 5 og 6 i høringsnotatet skriver at «Forslaget vil imidlertid kunne få selvstendig betydning der det er behov for utveksling av personopplysninger som ikke dekkes av unntakene fra taushetsplikt». Hvilken faktisk betydning lovforslaget får og om forslaget da virkelig er nødvendig og forholdsmessig, gir høringsnotatet etter vårt syn ikke svar på.

For eksempel kan man tenke seg at de personopplysninger man mener er nødvendig å utlevere for å bekjempe arbeidslivskriminalitet delvis omfatter taushetsbeskyttet informasjon som det ikke finnes unntak for. Dersom man bare leverer ut det som i et slikt tilfelle ikke er taushetsbeskyttet, står man i fare for å levere ut inadekvat informasjon som ikke er egnet til å oppnå formålet, og som bryter med forordningen art. 5 c. I en slik situasjon vil det også være en dårlig sammenheng i reglene.

Nærværende lovforslag bygger jo på det synspunkt det er viktig at de aktuelle etater kan utveksle personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet – noe som da brukes som begrunnelse for å lempe på formålsbegrensningsprinsippet og gjøre inngrep i personopplysningsvernet i nærværende lovforslag. Hvis man først mener at det er viktig at de offentlige organene må kunne utveksle personopplysninger, kan det fremstå som lite helhetlig dersom taushetsplikten samtidig vil stille seg i veien for utveksling av personopplysningene som faktisk vil være nødvendig for å kunne oppnå formålet. Taushetsplikten beskytter de samme personverninteresser som reglene for behandling av personopplysninger søker å ivareta.

Etter vårt syn er det en svakhet at lovforslaget og utredningen som ligger til grunn for det er lite helhetlig.»

NHO mener at også taushetsbelagt informasjon i noen grad burde kunne utveksles mellom etatene for å sikre effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. *Direktoratet for forvaltning og ikt* peker på at de hensyn som primært begrunner formålssprinsippet, ikke sondrer mellom opplysningenes art. Høringsinstansen uttaler videre:

«Det er intet ved taushetsbelagte opplysninger som i seg selv tilsier at disse i mindre grad er egnet for viderebehandling, at de har dårligere kvalitet.

Konfidensialitetsinteressen ivaretas etter vårt skjønn godt av taushetspliktsbestemmelsene, som både dekker vanlige personopplysninger og de opplysningene som tilhører særlige kategorier av personopplysninger og hvor konfidensialitetsinteressen tilsier taushetsplikt.

Forutberegneligheten for den registrerte sikres også gjennom lovreguleringen av taushetsplikt.»

Også *Statens vegvesen* stiller spørsmål ved at bestemmelsen ikke skal omfatte taushetsbelagte opplysninger. Høringsinstansen påpeker at selv om det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å avgjøre om man har å gjøre med taushetsbelagte opplysninger eller ikke, antas det at deling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet ofte vil kunne gjelde taushetsbelagte personopplysninger. Høringsinstansen stiller derfor spørsmål ved om denne foreslåtte begrensningen vil redusere den ønskede effekten av tiltaket. Høringsinstansen stiller også spørsmål ved presiseringen av at særlovgivning kan begrense delingsadgangen. Det pekes på at det hadde vært hensiktsmessig å kartlegge om slike begrensninger finnes i dag, og eventuelt samordne bestemmelsene for å sikre at regelverket ikke blir for fragmentert og lite tilgjengelig.

Skattedirektoratet påpeker at annet ledd i forslaget til bestemmelse bør klargjøres, da det kan misforstås og tolkes dithen at bestemmelsen forbyr utveksling av taushetsbelagte personopplysninger.

5.3.3 Departementets vurdering

Høringen gir støtte til at de nærmere avgrensningene som ble foreslått i høringsnotatet, opprett-

holdes. Departementet opprettholder derfor forslaget om at bestemmelsen ikke gjelder for utveksling av særlige kategorier av personopplysninger, og at den ikke omfatter taushetsbelagte opplysninger. Det vil fortsatt kunne være adgang til å utveksle også taushetsbelagte personopplysninger. Taushetsbelagte personopplysninger må imidlertid utveksles på grunnlag av annen lovgivning.

Departementet har merket seg innvendingene om at regelverket vil fremstå som fragmentert i tilfeller der det er behov for å utveksle både taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte personopplysninger, noe som trolig er en praktisk situasjon. Departementet er enig i at det kan synes lite praktisk med ulike terskler for utlevering av disse to kategoriene av personopplysninger. Departementet mener likevel at det vil være mer uheldig å regulere adgangen til utveksling av taushetsbelagte opplysninger i personopplysningsloven, da taushetsplikten ellers er regulert i forvaltningsloven og den forvaltningsrettslige sektorlovgivningen.

5.4 Særlig om forordningen som ramme for nasjonal lovgivning

5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet fremholdt i høringsnotatet at utleveringsadgangen som bestemmelsen åpner for, er et nødvendig tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, da de offentlige myndighetene som er involvert i dette arbeidet, er avhengige av å kunne motta relevante opplysninger fra hverandre for at arbeidet skal fungere effektivt. Det fremgikk videre at utleveringsadgangen som bestemmelsen åpner for, må anses som et forholdsmessig tiltak, særlig sett hen til at bestemmelsen verken gir adgang til utlevering av særlige kategorier personopplysninger, oppstiller unntak fra lovbestemt taushetsplikt eller gir adgang til utlevering til andre enn offentlige myndigheter.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten er enig med departementet i at den foreslåtte bestemmelsen holder seg innenfor rammene av personvernforordningen. Høringsinstansen mener imidlertid at for å unngå at det senere stilles spørsmål ved forholdet til forordningen, bør en i det videre lovarbeidet vurdere å gå lenger i å begrunne bestemmelsen enn det som er gjort i høringsnotatet, særlig med tanke på forordningens krav til forholdsmessighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at forslaget ikke synes å være nærmere begrunnet med hensyn til de kriteriene som oppstilles i forordningen artikkel 23 nr. 2. Høringsinstansen uttaler blant annet følgende:

«Den foreslåtte bestemmelsen gir ingen føringer for hvordan dette skal gjennomføres i praksis, og for hvordan gjennomføringen skal møte kravene og prinsippene i artikkel 5 i forordningen. Etter vår oppfatning synes forslaget ikke å være nærmere begrunnet med hensyn til de kriteriene som oppstilles i forordningen artikkel 23 nr. 2. Det er blant annet sentralt at departementet gir veiledning om hvordan prinsippet skal praktiseres, ikke bare ved utlevering av personopplysninger, men også med hensyn til den videre behandlingen hos mottakerorganet (behandlingsgrunnlag og rammene for den videre behandlingen).»

5.4.3 Departementets vurdering

Forordningen artikkel 6 nr. 4 krever at bestemmelser i nasjonal rett som åpner for viderebehandling for uforenelige formål, «utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». De aktuelle formålene etter artikkel 23 nr. 1 er i dette tilfellet bokstav d om forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold eller iverksettelse av straffettslige sanksjoner, bokstav e om andre viktige mål av generell allmenn interesse og bokstav h om kontroll-, tilsyns- eller reguleringsfunksjon som, også midlertidig, er knyttet til utøvelse av offentlig myndighet i tilfellene nevnt i bokstav a–e og g. Som nevnt over vil det også kunne følge tilsvarende krav av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Departementet bemerker på bakgrunn av høringen at kravene i forordningen artikkel 23 nr. 2 til bestemmelser som gjør unntak fra den registrertes rettigheter etter artikkel 12–22 og 34, samt artikkel 5 i forbindelse med unntak fra disse rettighetene, ikke er gitt tilsvarende anvendelse for unntak fra formålsbegrensningen etter artikkel 6 nr. 4. Tilsvarende vurderinger som artikkel 23 nr. 2 gir anvisning på, vil imidlertid kunne være relevante som en del av vurderingen av rettsgrunnlag og proporsjonalitet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Det er etter departementets syn klart at det å bekjempe arbeidslivskriminalitet er et mål som omfattes av et eller flere av de opplistede målene i artikkel 23 nr. 1. Det at utleveringsadgangen ikke

gjelder særlige kategorier av personopplysninger eller taushetsbelagte personopplysninger, innebærer at bestemmelsen ikke utgjør et omfattende inngrep i privatlivet. Bestemmelsens innhold er noe uklart, men begrepet «arbeidslivskriminalitet» sett i sammenheng med uttalelsene i forarbeidene her, må likevel sies å med tilstrekkelig forutsigbarhet angi i hvilke tilfeller personopplysninger kan utveksles. Det er etter departementets syn klart at det er nødvendig å legge til rette for at offentlige myndigheter effektivt kan bekjempe arbeidslivskriminalitet. Da bestemmelsen ikke utgjør et omfattende inngrep i privatlivet, må inngrepet kunne sies å være forholdsmessig.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan grunnprinsippene i forordningen skal følges opp i praksis, vil dette ikke stille seg annerledes i dette tilfellet enn ved annen behandling av personopplysninger. Bestemmelsen som foreslås, gir kun et rettslig grunnlag for viderebruk av personopplysninger til et nytt og uforenlig formål. Ved utlevering av opplysninger og ved den videre behandlingen av disse må reglene i forordningen følges på vanlig måte.

5.5 Videre behandling av opplysningene hos mottakerorganet

5.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Det fremgår i høringsnotatet at departementet mener at bestemmelsen kun bør regulere utleveringen, og ikke den videre behandlingen som skal skje hos mottakerorganet. Rammene for behandlingen hos mottakerorganet vil reguleres av mottakerorganets behandlingsgrunnlag.

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Arbeidstilsynet peker på at det fremgår av høringsnotatet at bestemmelsen ikke tar sikte på å etablere en hjemmel for å behandle opplysninger som er mottatt fra andre organer etter en slik utlevering som det nye forslaget tar sikte på å hjemle. Høringsinstansen mener derfor at bestemmelsen bør etablere hjemmel også for mottakerorganets behandling av slike opplysninger.

Direktoratet for forvaltning og ikt mener det er viktig at man fastholder terminologien i personopplysningsloven, og lar hjemmelen dekke behandling av personopplysninger, og ikke særregulerer én behandlingsaktivitet, nemlig utlevering. Høringsinstansen anbefaler at man hjemler behandling til nærmere angitte formål, for så å

nevne utlevering og innhenting som eksempler på tillatt behandling.

NHO peker på at de oppfatter at behandlingen av personopplysninger etter personvernforordningen må ha klart avgrensede formål ved innsamlingen, men at senere behandling kan gjøres med andre eller nye formål etter artikkel 6 nr. 4. Høringsinstansen uttaler videre:

«Når det er snakk om opplysninger som ikke er samlet inn ennå, antar vi at de fremtidige formålene på en eller annen måte må fremgå av behandlingsgrunnlaget etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Da må det behandlingsgrunnlaget slik vi forstår det, oppfylle kravene i artikkel 5 nr. 1 bokstav b og 6 nr. 3, herunder må nødvendighetskriteriet være vurdert.

Vi har ikke vurdert høringsnotatet punkt 5 nærmere når det gjelder dette.»

Statens vegvesen viser til at det på side 7 i høringsnotatet fremkommer at bestemmelsen kun bør regulere utleveringen, og ikke den videre behandlingen som skal skje hos mottakerorganet. Dette da rammene for behandlingen hos mottakerorganet vil reguleres av mottakerorganets behandlingsgrunnlag. På side 5 i høringsnotatet står det imidlertid at «[f]orslaget gir både supplerende rettsgrunnlag for slik utlevering, ... og grunnlag for viderebehandling for uforenlige formål». Høringsinstansen oppfatter disse to formuleringene noe motstridene og slik at de kan bidra til uklarheter.

Datatilsynet viser til at lovforslaget ikke inneholder noen vurdering av personvernkonsekvenser. Høringsinstansen mener dette bør foretas i lovgivningsprosessen, ikke minst for å få understreket overfor de behandlingsansvarlige hvilke plikter de har dersom de velger å benytte seg av adgangen til å utveksle personopplysninger. Høringsinstansen peker videre på at høringsnota-

tet ikke går inn på hvilke implikasjoner lovforslaget kunne tenkes å få for de registrertes rettigheter etter personvernforordningen. Datatilsynet skriver blant annet følgende om dette:

«Vi kan eksempelvis vise til den registrertes rett til innsigelser etter art. 21 nr. 1, som her vil gjelde for fordi utlevering vil ha basis i art. 6 nr. 1 bokstav e. For at denne rettigheten skal kunne gjøres gjeldende, må man tilrettelegge for den, jf. art. 12 nr. 2, noe som blant annet fordrer at de behandlingsansvarlige etatene gir informasjon til de registrerte om utvekslingen av personopplysningene.

Hvordan ser man for seg at de registrertes rettigheter blir ivaretatt i praksis?»

5.5.3 Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslaget om at bestemmelsen som foreslås, kun gjelder utlevering av opplysninger. Den videre behandlingen hos mottakerorganet må ha hjemmel i annen lovgivning. Det forutsettes at etatene har tilstrekkelige hjemler til å dekke behandling av personopplysninger i forbindelse med sitt eget arbeid knyttet til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Når det i høringsnotatet ble uttalt at den foreslåtte bestemmelsen ga hjemmel for viderebehandling, ble det kun siktet til at den gir grunnlag for å viderebehandle personopplysninger i form av *utlevering* fra et organ til et annet, og – sett fra mottakerorganets ståsted – *innhenting* fra et annet organ. Annen behandling av opplysningene, herunder behandlingen som skjer hos mottakerorganet etter at opplysningene er utlevert og innhentet, må ha et annet grunnlag enn bestemmelsen som foreslås her.

Når det gjelder øvrige rettigheter og forpliktelser etter reglene i forordningen ved behandlingen, må disse ivaretas på vanlig måte.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget skal legge til rette for mer effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, noe som kan innebære besparelser for samfunnet. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste eventuelle besparelser som en følge av forslaget. Forslaget innebærer ikke økte kostnader eller andre administra-

tive konsekvenser for det offentlige. Forslaget er i hovedsak en klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for utlevering av personopplysninger og vil trolig ikke føre til større endringer i berørte etaters arbeid.

7 Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen gir både supplerende rettsgrunnlag for utlevering i de tilfellene som omfattes av bestemmelsen, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, og grunnlag for viderebehandling for uforenlige formål i tilfeller der utleveringen ellers ville stride mot prinsippet om formålsbegrensning og derfor vært forbudt, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b og artikkel 6 nr. 4. I tilfeller hvor utleveringen ikke er uforenlig med de opprinnelige innsamlingsformålene, sperrer ikke prinsippet om formålsbegrensning for utlevering, og bestemmelsen får i disse tilfellene ingen selvstendig funksjon som unntak fra artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

Bestemmelsen skal ikke forstås slik at utveksling av personopplysninger på områder som ikke dekkes av bestemmelsen, er forbudt. Slik utveksling av personopplysninger kan være tillatt så lenge utleveringen av opplysningene har rettslig grunnlag i annen lovgivning.

Det følger av bestemmelsens *første ledd første punktum* at offentlige organer kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Begrepet «arbeidslivskriminalitet» er ikke nærmere definert i bestemmelsen. Begrepet er imidlertid definert på følgende måte under punkt 2 i regjeringens strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet:

«Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»

Definisjonen i strategien ble ikke utarbeidet med sikte på å definere «arbeidslivskriminalitet» som et vilkår i en lovbestemmelse. Definisjonen inneholder flere begreper som har et uklart innhold, herunder «handling som undergraver samfunnsstrukturen». Definisjonen gir likevel anvisning på hva som er kjernen i regjeringens arbeid mot arbeidslivskriminalitet – å motvirke brudd på reglene som regulerer arbeidslivet. Definisjonen

signaliserer også at det i hovedsak tas sikte på lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad eller et visst omfang. Ved anvendelsen av bestemmelsen her må det tas utgangspunkt i definisjonen over. Lenger ned under punkt 2 i ovennevnte strategi listes det imidlertid opp flere elementer som kjennetegner arbeidslivskriminalitet, og flere av disse går utover «handling som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter». Det pekes blant annet på konkurstriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Det er trolig flere handlinger enn det som omfattes av den ovennevnte definisjonen av arbeidslivskriminalitet, som vil kunne være del av det arbeidet som gjøres av offentlige organer mot arbeidslivskriminalitet, for eksempel ved akrimsentrene. Dette gjelder for eksempel arbeid som gjøres for å bekjempe handlinger som bryter med reglene som regulerer ulike typer næringsvirksomhet eller brudd på tekniske krav. En del av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet går ut på å avdekke virksomheter som ikke følger reguleringen som gjelder for den aktuelle næringen. Slike regelbrudd vil kunne virke konkurransevridende, samt kunne innebære fare for forbrukere eller andre. Bestemmelsen vil også kunne omfatte utveksling av personopplysninger for å bekjempe slike lovbrudd, så lenge lovbruddene har en tilknytning til arbeidslivet. Formuleringen «arbeidslivskriminalitet» må uansett forstås slik at den dekker alt arbeidet som gjøres av offentlige organer som deltar i samarbeid mot arbeidslivskriminalitet i et akrimssenter eller ved et nasjonalt tverretatlig etterretnings- og analyse-senter. Det er normalt Arbeidstilsynet, NAV, politiet, Skatteetaten, skatteoppkreveren og, i noen tilfeller, Tolletaten, som deltar i arbeidet ved akrimssentrene, men også en rekke andre etater samarbeider i sentrene eller deltar i arbeid knyttet til sentrene.

Formålet med utleveringen må ikke nødvendigvis være knyttet til strafferettslig forfølgning, på tross av at det vises til arbeidslivskriminalitet. Bestemmelsen er ment å speile alt arbeidet som gjøres mot arbeidslivskriminalitet, også der det kun er aktuelt å forfølge saken med administrative

sanksjoner. Bestemmelsen dekker utlevering i alle ledd i saksbehandlingen hos aktørene som omfattes.

Det følger av *første ledd annet punktum* at bestemmelsen ikke omfatter utlevering av særlige kategorier av personopplysninger, jf. forordningen artikkel 9 nr. 1. Utlevering av særlige kategorier av personopplysninger krever derfor et annet rettslig grunnlag.

Forskriftshjemmelen i *første ledd tredje punktum* er ment som en sikkerhetsventil, slik at det ved behov kan defineres nærmere hvilke etater som er omfattet av bestemmelsen. Bestemmelsen gir utleveringsadgang uavhengig av om forskriftshjemmelen er benyttet.

Det følger av bestemmelsens *annet ledd* at adgangen til utlevering etter første ledd ikke gjelder der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov og ikke gir adgang til utlevering av opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Dette innebærer at utleveringsadgangen vil begrenses av andre lovbestemmelser som regulerer utleveringsadgangen *uttømmende*. Hvis det eksempelvis er bestemt i særlovgivningen at et offentlig organ bare kan utlevere personopplysninger til en avgrenset krets av eller konkrete angitte offentlige organer, vil bestemmelsen ikke utvide denne utleveringsadgangen. Dersom bestemmelser om utlevering av opplysninger i særlovgivning ikke regulerer utleveringsadgangen *uttømmende*,

vil den foreslåtte bestemmelsen derimot gjelde *i tillegg til* disse bestemmelsene.

At utleveringsadgangen bare gjelder i den utstrekning ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, innebærer også at utlevering ikke vil kunne skje der dette vil stride mot lovbestemt taushetsplikt. Av pedagogiske grunner nevnes dette særskilt i bestemmelsens ordlyd, da taushetsplikt vil være en praktisk viktig begrensning i utleveringsadgangen. Utlevering av taushetsbelagte personopplysninger krever derfor et annet rettslig grunnlag. Bestemmelser som gir grunnlag for unntak fra taushetsplikt, og som etter departementets syn også kan gi grunnlag for utlevering av personopplysninger, jf. punkt 3, vil etter departementets syn likevel ikke uttømmende regulere adgangen til utlevering av personopplysninger som ikke er taushetsbelagte. Bestemmelsen vil derfor få realitetsbetydning ved siden av slike reguleringer, for eksempel der bestemmelsen her gir lempeligere vilkår for utlevering.

Justis- og beredskapsdepartementet

til r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)

I

I lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger skal ny § 12 a lyde:

§ 12 a *Adgang for offentlige myndigheter til å utlevere personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet*

Offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Første punktum gjelder ikke personopplysninger som nevnt i personvernforord-

ningen artikkel 9. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke offentlige myndigheter som kan utveksle personopplysninger etter bestemmelsen her.

Første ledd gjelder ikke der noe annet er bestemt i eller i medhold av lov og gir ikke adgang til utlevering av opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.
