

Justisdepartementets lovavdeling
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår dato	29.5.2018
Vår referanse	18/00025-32

Deres dato	9.5.2018
Deres referanse	18/2673 ES AHI/bj

Saksbehandler: Jon Berge Holden

Hørings svar - utveksling av personopplysninger for å bekjempe arbeidslivskriminalitet

Vi viser til høringen, som kun har 21 dagers høringsfrist. På et så komplisert området som personvernretten, er det særlig uheldig at man ikke legger opp til normale høringsfrister. For Difis del har det ført til at hørings svaret er blitt utarbeidet uten at vanlige kvalitetssikringsrutiner er blitt fulgt.

Difi vil innledningsvis presisere at det ligger store gevinstpotensialer i økt digitalisering av forvaltningen, herunder bedre bruk av opplysningene som forvaltningen samler inn. Dels vil dette gi bedre tjenester for den enkelte, blant annet i tråd med kun-en-gang-prinsippet, og dels vil det føre til gevinster for samfunnet og borgerne som gruppe, gjennom redusert misbruk av tjenester. Digitaliseringsarbeidet er blant annet avhengig av tillit. God informasjonssikkerhet og klare regler bidrar til tillit.

Høringsnotatet foreslår endringer i den kommende personopplysningsloven, som inkorporerer personvernforordningen (pvf).

Vi har fulgt høringsnotatet struktur, og gir merknader fortløpende.

Kapittel 3 – om gjeldende rett

Til beskrivelsen av gjeldende rett vil vi understreke at det også er et krav om at opplysningene er *om* en fysisk person («*relating to an identified or identifiable person*», jf. PVF art 4 nr 1). Dette er etter et selvstendig vilkår, som ofte overses. Det er derfor viktig at gjengivelsen er presis på dette området.¹

Vi finner det også uheldig at man i omtalen av pol § 11 første ledd bokstav c ikke gjenbraker lovens terminologi – om *behandling av personopplysninger* – men i stedet fokuserer

¹ Til illustrasjon: Artikkel 29-gruppen skriver 3 ½ side om denne delen av personopplysningsbegrepet, se deres Opinion 4/2007 On the concept of personal data, [WP136](#), side 9-12.

utelukkende på en behandlingstype, nemlig *utlevering* av opplysninger. Det er en tilnærming som vi synes bryter med personvernreguleringens logikk, hvor hjemmelskravet og formålsbestemthetskravet skal knyttes til (*videre-*)*behandling* av opplysninger, ikke bestemte behandlingsmåter. Hjemmelen begrenser seg heller ikke til bestemte operasjoner (eks. lagring, endring, organisering, innhenting, utlevering, overføring, strukturering, registrering – jf. art 4 nr 2). Ved at høringsnotatet her kun omtaler avgivers behandling, gjenstår også spørsmålet om viderebehandlingen av opplysningene hos mottaker vil være i strid med det opprinnelige behandlingsformålet. Etter vårt skjønn er det naturlig å se disse behandlingene, som begrunnes i samme formål, i sammenheng; det er også den tilnærming vi oppfatter at artikkel 29-gruppen legger til grunn i sin uttalelse 3/20013 om formålsbegrensning ([WP203](#), se eksempelvis dens «scenario 2» som beskrives på side 22-23).

Hvis man skal vurdere om forvaltningsorganer kan utlevere ikke-taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer, bør man etter vårt skjønn også vurdere om offentleglova kan gi slikt grunnlag, jf. at den generelt hjemler utlevering til *enhver* av ikke-taushetsbelagte opplysninger som finnes i saksdokumenter. Lovavdelingen har tidligere lagt til grunn at offentleglova gir behandlingsgrunnlag for utleveringen fra forvaltningen, når det gjelder innsynskrav.

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nevnes som mulige skranker for viderebehandling for uforenlige formål. Det fremgår imidlertid ikke hvordan disse kan være til hinder for viderebehandling, så lenge konfidensialitetsinteressene (som vel er i kjerneområdet for bestemmelsene) er ivarettatt enten gjennom unntak fra taushetsplikt eller ved at opplysningene ikke er omfattet av taushetsplikt (og det derved er hjemmel til å utlevere til enhver iht. offentleglova).

Vi kommer tilbake til spørsmålet om begrepsbruk – behandling vs. utlevering – i våre merknader nedenfor.

Kapittel 4

Vi savner en redegjørelse for den legislative begrunnelse for formålsbestemthetsprinsippet. Departementet påpeker at prinsippet er i tråd med gjeldende rett.

For gjeldende lov fremgår begrunnelsen av Ot.prp. 92 for 1998-1999 side 113, som Høyesterett siterte i Avfallsservice-dommen:

«Hvor mye som skal til før det nye behandlingsformålet er uforenlig med det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene, kan ikke reguleres uttømmende i loven. Spørsmålet må vurderes konkret og individuelt. Sentrale momenter i vurderingen vil være **om bruk av opplysningene innebærer ulemper** for den registrerte, om bruken **skiller seg sterkt** fra den som lå til grunn for innsamlingen, eller om bruken **stiller strengere krav til datakvalitet** enn det opprinnelige innsamlingsformålet.» (vår utheving)

Dette er også i samsvar med juridisk litteratur, hvor prinsippet er beskrevet slik:

«The principle is grounded partly in concern for ensuring **foreseeability** in data-processing outcomes. It aims to ensure that both the way in which personal data is processed and the results of such processing conform with the **reasonable expectations** of data subjects. It is additionally grounded in concern for ensuring that

personal data is used for **purposes to which it is suited**.»(vår uth.) Side 152, Data Privacy Law: An International Perspective, 2018

Vi mener det er viktig at disse hensynene vurderes i høringsnotatet. Dersom personen ved innsamling av opplysninger vet hvilke formål opplysningene skal brukes til, kan det ha betydning for hvilke opplysninger som brukeren vil medvirke til at samles inn – hun kan ønske å gi flere, færre eller andre opplysninger; personen vil kunne bidra til at opplysningene er egnet for alle formål de skal brukes til. Det er som kjent ikke slik at opplysninger som er avgitt for ett formål, nødvendigvis også er egnet for andre behandlingsformål. Opplysningskvalitet måles opp mot behandlingsformålet.

Kapittel 5.1 – bør det etableres lovhjemmel til viderebehandling?

Det er på det rene at hensynet til effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet kan tale for økt samarbeid og informasjonsutveksling. Det er imidlertid nødvendig også å vurdere mothensynene, og da primært hvordan hensynene som begrunner kravet om samtykke for viderebehandling til uforenlige formål, slår ut.

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.

Kapittel 5.1 – terminologi: *behandling er bedre enn utlevering*

Gitt at det skal åpnes for behandling til ellers uforenlige formål, mener vi det er viktig at man fastholder terminologien i personopplysningsloven, og lar hjemmelen dekke *behandling* av personopplysninger, og ikke særregulerer én behandlingsaktivitet, nemlig utlevering. Bestemmelser for å oppfylle personopplysningslovens/-forordningens krav bør bruke disse

regelverks terminologi. Hjemmelskravet og formålsbestemthetskravet bør således knyttes til behandlingen, og dekke de operasjoner som tjener til å oppfylle formålet.

Vi anbefaler altså at man hjemler *behandling* til nærmere angitte formål. Som eksempler kan så *utlevering* og *ev. innhenting* nevnes. En slik regulering vil gi god sammenheng i regelverket.

Kapittel 5.1 – bør hjemmelen begrenses til ikke-taushetsbelagte opplysninger?

De hensyn som primært begrunner formålsprinsippet, sonderer som nevnt over *ikke* på opplysningenes art. 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.

Kapittel 5.1 – hvor bør ev. lovhjemmel ligge?

Hvorvidt en gjenbrukshjemmel skal legges til personopplysningsloven, eller til særlover, har vi ikke sterke synspunkter på. Hensynet til sammenheng i regelverket kunne kanskje 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.

Kapittel 5.2 – nærmere om utformingen, formål m.v.

Den foreslåtte regulering skal åpne for viderebehandling av opplysninger i et knippe etater, for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Bekjemping av arbeidslivskriminalitet er et aktverdig viderebehandlingsformål, som det er knyttet tunge samfunnsinteresser til. Det samme kan nok også sies om de fleste kontrollformål, enten det gjelder arbeidsliv, trygdemisbruk, utlendingsforvaltning eller annet. Vi har ikke grunnlag, på bakgrunn av høringsnotatet, til å konkludere på om bestemmelsen bør dekke flere eller færre formål; det krever en bedre redegjørelse for hvordan personverninteressene slår ut.

Kapittel 7

Med de forbehold som fremgår av merknadene over, så vil vi foreslår at § 12a gis følgende utforming

§ 12 a Adgang til viderebehandling for ellers uforenlige formål for offentlige myndigheter i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Offentlige myndigheter som har til oppgave å håndheve lovgivningen om arbeidsmiljø, toll, skatt, avgifter, trygder eller tilskudd eller bidrag av offentlige midler, kan behandle, herunder utveksle, personopplysninger som de har innsamlet, når dette er nødvendig for at de skal kunne ivareta arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere krav til viderebehandlingen, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr 4 bokstav e.

Merknad til bestemmelsen: Forslaget dekker viderebehandlingen også av taushetsbelagte opplysninger, men den påvirker ikke avgiverorganets taushetsplikt.

Vennlig hilsen
for Difi

Øyvind Grinde
seksjonssjef

Jon Berge Holden
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep 0032 OSLO

Mottakerliste:

Justisdepartementets
lovavdeling

Postboks 8005 Dep

0030 OSLO