

Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet (ø-kriminformasjonsforskriften)

Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til regulering av adgangen til informasjonsdeling og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet

15. juni 2026

Innhold

1	Hovedinnholdet i rapporten	4
2	Bakgrunnen for forskriftsforslaget og arbeidsgruppens rapport	5
2.1	Problemene knyttet til økonomisk kriminalitet	5
2.2	Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til regulering av adgangen til informasjonsdeling og -behandling i arbeidet mot økonomisk kriminalitet	7
2.2.1	Nærmere om bakgrunnen for arbeidsgruppen	7
2.2.2	Arbeidsgruppens mandat	8
2.2.3	Sammensetningen av arbeidsgruppen	11
2.2.4	Referansegruppen	11
2.2.5	Arbeidet i arbeidsgruppen	12
2.2.6	Avgrensninger	12
2.3	Samarbeid mot økonomisk kriminalitet	13
2.3.1	Begrepsavklaring – strategisk og operativt samarbeid	13
2.3.2	Generelt om samarbeid mot økonomisk kriminalitet	13
2.3.3	Etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet	14
2.3.4	Annet samarbeid mot økonomisk kriminalitet	16
2.4	Bruk av IKT-løsninger i etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet	17
2.5	Meld. St. 15 (2023–2024) Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet	17
2.5.1	Hovedinnholdet i stortingsmeldingen	17
2.5.2	Oppfølging av tilgrensende tiltak	18
3	Gjeldende rett	20
3.1	Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser	20
3.1.1	Generelt	20
3.1.2	Grunnloven og EMK	20
3.1.3	Personvernregelverket	22
3.2	Forvaltningslovens regler	26
3.2.1	Innledning	26
3.2.2	Taushetsplikt etter forvaltningsloven	27
3.2.3	Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven	30
3.2.4	Forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g	33
3.2.5	Forvaltningslovens unntak fra taushetsplikt som delingsgrunnlag etter personvernregelverket	36
3.3	Sektorlovgivningen	37
3.3.1	Regler om taushetsplikt i sektorlovgivningen	37

3.3.2	Opplysningsplikt og annen adgang til informasjonsdeling	40
3.4	Strafferettslig regulering	41
3.5	Regulering av informasjonsdeling i a-krimisamarbeidet	42
3.6	Relevant regulering i andre nordiske land	43
3.6.1	Sverige	43
3.6.2	Danmark.....	45
4	Behovet for informasjonsdeling og annen behandling for å bekjempe økonomisk kriminalitet	46
4.1	Kartlegging av praksisen og behovet innenfor de ulike etatene.....	46
4.1.1	Møter og informasjonsutveksling med referansegruppen	46
4.1.2	Hovedfunnene fra kartleggingsprosessen	47
4.2	Utfordringer med informasjonsdeling.....	48
4.3	Utfordringer med annen behandling av informasjon	49
4.4	Behovet for regelverksendringer	50
4.5	Andre kartleggingsprosesser	51
4.6	Opplysningsplikt.....	52
4.7	Behovet for å kunne dele informasjon med privat sektor	52
4.8	Oppsummering	53
5	Sammenhengen mellom bekjempelse av økonomisk kriminalitet og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet	54
5.1	Erfaringer med a-kriminformasjonsforskriften for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.....	54
5.2	Hva kan overføres fra erfaringene med a-krimisamarbeidet til samarbeidet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet?	55
6	Valget av regulering for økt informasjonsdeling og nødvendig adgang til annen behandling av personopplysninger	57
6.1	Valg av hjemmelsgrunnlag.....	57
6.2	Vurdering av svensk og dansk rett	59
6.3	Opplysningsplikt?	60
7	Forskriftsforslaget – arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	60
7.1	Behovet for utvidet adgang til å behandle taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger	60
7.2	Forholdet mellom ø-kriminformasjonsforskriften og a-kriminformasjonsforskriften	61
7.3	Begrepsavklaring – økonomisk kriminalitet	61
7.4	Rettslige utgangspunkter og hjemmelsgrunnlag	63
7.5	Adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger	64
7.5.1	Organer som skal omfattes av forskriften.....	64

7.5.2	Oppgaver som skal omfattes av forskriften	68
7.5.3	Kravet til forholdsmessighet	69
7.5.4	Særregulering for Arbeids- og velferdsetaten	73
7.5.5	Krav til notoritet	74
7.6	Adgang til annen behandling av personopplysninger	75
7.6.1	Innledning	75
7.6.2	Sammenstilling av opplysninger	75
7.6.3	Bruk og tilgang til et felles IKT-system	77
7.6.4	Sletting	78
7.7	Adgang til viderebehandling av personopplysninger	78
7.8	Opplysninger som kan behandles etter forskriften	79
7.8.1	Vanlige personopplysninger	79
7.8.2	Særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser	79
7.9	Behandlingsansvar	81
7.10	Saksbehandlingen i forbindelse med delingen	82
7.11	Arkivtekniske spørsmål	84
7.12	Personvernkonsekvenser av forslagene	84
7.13	Endringer i eksisterende forskrifter	85
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	88
9	Forskriftsforslag	88

1 Hovedinnholdet i rapporten

Våren 2024 ble Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* (stortingsmeldingen eller meldingen) lagt fram og vedtatt. Som ledd i oppfølgingen av to tiltak i meldingen etablerte Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, forsommeren 2025 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede spørsmål knyttet til regelverket for deling og annen behandling av personopplysninger i etatsarbeidet mot økonomisk kriminalitet, samt utarbeide forslag til hjemmelsgrunnlag for slik deling og behandling. Arbeidsgruppen legger med dette fram sitt forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet (ø-kriminformasjonsforskriften), med hjemmel i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven eller fvl.) § 13 g.

Formålet med forskriften er å sikre at relevante offentlige organer får nødvendig adgang til å dele og behandle taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger, slik at økonomisk kriminalitet kan forebygges og bekjempes på en effektiv måte.

Etter forskriftsforslaget gis nærmere angitte forvaltningsorganer en presis og tilstrekkelig vid adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med hverandre og med andre organer som er underlagt taushetsplikt etter sektorlovgivningen. Delingen kan bare skje for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Videre skal forskriften gi samtlige av de angitte organene hjemmel til å sammenstille personopplysninger i forbindelse med delingen, uavhengig av om de aktuelle opplysningene opprinnelig ble samlet inn for et annet og uforenlig formål. Slik sammenstilling kan imidlertid bare skje for nærmere angitte formål. Felles for organene som omfattes, er at de har en rolle i å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, og at de besitter informasjon som er relevant for andre organer å ha kjennskap til i sitt kriminalitetsbekjempende arbeid. Det foreslås ingen plikt til å dele taushetsbelagte opplysninger.

I tillegg foreslås det endringer i forskrift 23. november 2016 nr. 1630 om skatteforvaltningsloven (skatteforvaltningsforskriften), forskrift 1. juli 2025 nr. 1396 om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingforskriften), forskrift 27. oktober 2022 nr. 1901 om inn- og utførsel av varer (vareførselsforskriften) og forskrift 27. oktober 2022 om tollavgift (tollavgiftsforskriften), som vil gi Skatteetaten og Tolletaten adgang til å dele opplysninger på tilsvarende vilkår som etter forskriftsforslaget.

Det foreslås også endringer i forskrift 17. juni 2022 nr. 1045 om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) §§ 3, 5 og 6, for å harmonisere forskriftene og fremme et ensartet og praktikabelt regelverk.

2 Bakgrunnen for forskriftsforslaget og arbeidsgruppens rapport

2.1 Problemene knyttet til økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet får negative konsekvenser på mange måter. For det første genererer det enorme økonomiske tap, som rammer enkeltpersoner, virksomheter og velferdsstaten. I tillegg svekkes verdiene samfunnet vårt er tuftet på, som trygghet og tillit. Kriminaliteten er også i stadig utvikling, blant annet på grunn av drivere som teknologiutvikling, digitalisering, globalisering og et geopolitisk bilde i endring.¹ Skillet mellom alvorlig økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert organisert kriminalitet er i ferd med å viskes ut – økonomisk kriminalitet er i stor grad en integrert del av den organiserte kriminaliteten.

Selv om all økonomisk kriminalitet er samfunnsskadelig, er det enkelte kriminalitetstyper som er særlig utfordrende og gir grunn til særskilt omtale. *Bedragerier* er ett eksempel. Aktører som begår bedragerier lurer til seg verdier de ikke har krav på, og dette kan ramme «alle», både privatpersoner, virksomheter og offentlige myndigheter. Kriminalitetsformen er også utbredt, særlig på grunn av kunstig intelligens, automatisering, digitalisering og globalisering.² Gjennom dette har aktørene – inkludert kriminelle nettverk – anledning til å begå bedragerier i et høyere tempo og i et større omfang enn tidligere, gjerne på tvers av landegrenser og gjennom bruk av

¹ *The other side of the coin* (Europols trusselvurdering for finansiell og økonomisk kriminalitet), 2023, side 5. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på Europols nettside: [The Other Side of the Coin - Analysis of Financial and Economic Crime \(EN\).pdf](#).

² *The changing DNA of serious and organised crime* (Europols trusselvurdering for alvorlig og organisert kriminalitet (SOCTA)), 2025, side 42. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på Europols nettside: [EU-SOCTA-2025.pdf](#).

stråpersoner og profesjonelle medhjelpere. Utbyttet som genereres, brukes typisk til å finansiere andre former for kriminalitet og re-integreres på den måten i annen kriminell virksomhet.³

Bedragerier utgjør en dominerende del av den registrerte økonomiske kriminaliteten, med store økonomiske tap.⁴ I tillegg utgjør kriminaliteten ofte en emosjonell tilleggsbelastning for dem som rammes.⁵

Et annet eksempel er *registerkriminalitet*. I Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenters (NTAES) risikovurderinger av registermanipulasjon beskrives dette som systematisk misbruk, manipulering eller uriktige opplysninger i offentlige registre for å oppnå økonomiske fordeler eller legge til rette for annen kriminalitet. NTAES peker på at digitalisering og tillitsbaserte ordninger – der forvaltningen legger til grunn at innrapporterte opplysninger er korrekte – skaper sårbarheter som kriminelle aktører utnytter. Manipulerte eller fiktive data kan gi grunnlag for feilaktige utbetalinger og et betydelig økonomisk tap for staten og private aktører.

Rapporten viser at dagens sektorvise og fragmenterte regelverk for informasjonsdeling gjør det krevende for etater å avdekke mønstre, sammenstille opplysninger og identifisere manipulasjon på tvers av registre.⁶

Korrupsjon gir også grunn til særskilt omtale. Kriminalitetstypen innebærer å bestikke eller å la seg bestikke i en viss posisjon eller stilling for privat gevinst. Sakene kan være både vanskelige å avdekke og etterforske, blant annet fordi de involverte har et insentiv til å holde fordelsoverføringene skjult.⁷ I tillegg fordrer det en viss kompetanse og kjennskap til næringslivet for å avdekke avvik som utgjør eller fordekker korrupsjon.⁸

Korrupsjon har store og åpenbare konsekvenser. Den svekker borgernes tillit til myndighetene og undergraver rettstaten og demokratiet. I tillegg skader kriminaliteten private økonomiske interesser, hemmer sunn konkurranse, fører til økonomisk stagnasjon og hindrer effektiv ressursutnyttelse. Konsekvensene er med andre ord vidtrekkende. På grunn av de særlige samfunnsskadelige konsekvensene korrupsjon kan ha, straffes kriminaliteten strengere enn annen økonomisk kriminalitet.

Kriminalitetsformen er utbredt blant organiserte kriminelle. Europol anslår at 60 prosent av kriminelle nettverk i EU benytter korrupsjon som metode for å nå sine mål, og korrupsjon er ofte en nødvendig komponent for at organisert kriminalitet skal være vellykket.⁹

I likhet med korrupsjon er *hvitvasking* utbredt blant kriminelle nettverk i EU. Europol anslår at nær 70 prosent av nettverkene benytter seg av grunnleggende hvitvaskingsmetoder for å vaske

³ *Bedrageri – et samfunnsproblem*, Økokrim 2023, side 5. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke: [Bedrageri - et samfunnsproblem](#).

⁴ *Politiets årsrapport*, Politidirektoratet 2024, side 121 og *Beregnet utbytte fra bedragerier i Norge 2024*, Økokrim 2025, side 3 og 8. Årsrapporten er tilgjengelig via følgende lenke på regjeringens nettside: [politiets-arsrapport-2024.pdf](#), og Økokrim-rapporten er tilgjengelig via følgende lenke: [Beregnet utbytte fra bedragerier i Norge 2024](#).

⁵ *Bedrageri – et samfunnsproblem*, Økokrim 2023, side 4.

⁶ Rapporten om registermanipulasjon fra NTAES er tilgjengelig via følgende lenke på NTAES' hjemmeside: [Rapport - Registermanipulasjon](#).

⁷ Meld. St. 15 (2023–2024) side 58. Stortingsmeldingen er tilgjengelig via følgende lenke på regjeringens nettside: [Meld. St. 15 \(2023–2024\)](#).

⁸ Meld. St. 15 (2023–2024) side 58.

⁹ *The other side of the coin* (Europol's trusselvurdering for finansiell og økonomisk kriminalitet), 2023, side 9 og 21.

utbytte, mens 30 prosent benytter profesjonelle hvitvaskingsnettverk eller «underground banking».¹⁰

Hvitvasking – en prosess kriminelle benytter for å tilsløre eller skjule den straffbare opprinnelsen til utbyttet og derigjennom sikre det – er nødvendig for at de kriminelle skal kunne høste fordelene av et ulovlig utbytte uten å påkalle mistanke. Hvitvasking bidrar til å øke lønnsomheten og begrense oppdagelsesrisikoen ved profittmotivert kriminalitet gjennom at utbyttet integreres i den legale økonomien. Antihvitvaskingsarbeidet globalt og nasjonalt er derfor betydelig.

Til sist fremheves problemene med *svart økonomi*. Den svarte økonomien kjennetegnes ved at ellers lovlige aktiviteter utføres ulovlig og utenfor myndighetskontroll. Den svarte økonomien får åpenbare konsekvenser for et tillitssamfunn som Norge, der forutsetningen er at alle bidrar etter evne og får etter behov. Svart økonomi forringer dette ved å stjele offentlige inntekter, svekke arbeidstakernes rettigheter og grunnlaget for en rettferdig konkurranse, blant annet på arbeidsmarkedet. Tapene for samfunnet er i tillegg enorme. I Sverige antas den svarte økonomien å utgjøre ca. 64 prosent av den totale kriminelle økonomien i landet, med en årlig omsetning på omtrent 224 milliarder svenske kroner og en årlig gevinst på omtrent 96 milliarder svenske kroner.¹¹ Svart økonomi er med det antatt å være større enn klassiske illegale markeder, som ulovlig narkotika- og våpensmugling,¹² og utgjør anslagsvis 3,51 (omsetning) og 1,5 (gevinst) prosent av Sveriges bruttonasjonalprodukt.

Det er viktig at samfunnet lykkes med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet for å motvirke de vidtrekkende negative konsekvensene kriminaliteten har. Samarbeid og informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter, mellom offentlige myndigheter og privat sektor og mellom private aktører er sentralt i dette arbeidet.

2.2 Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til regulering av adgangen til informasjonsdeling og -behandling i arbeidet mot økonomisk kriminalitet

2.2.1 Nærmere om bakgrunnen for arbeidsgruppen

Ettersom økonomisk kriminalitet utgjør et alvorlig samfunnsproblem med et betydelig skadepotensial, ble stortingsmeldingen mot økonomisk kriminalitet lagt fram og vedtatt våren 2024. Meldingen redegjør for utfordringsbildet og fastsetter 47 tiltak for å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet i Norge innenfor ulike innsatsområder. Blant annet understrekes viktigheten av en bred forebyggende innsats for å motvirke misligheter og tette sårbarheter.

Flere av de fastsatte tiltakene skal tilrettelegge for tettere samarbeid og bedre informasjonsutveksling på tvers av forvaltningsområder, og et sentralt punkt er å se på regulatoriske rammer for informasjonsdeling. Effektiv informasjonsutveksling er en viktig faktor for å lykkes med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

¹⁰ *The other side of the coin* (Europols trusselvurdering for finansiell og økonomisk kriminalitet), 2023, side 11. «Underground banking» er et begrep som dekker alle typer uregulerte bankaktiviteter som foregår utenfor det formelle finansielle systemet. Verdioverføringer gjøres ofte ved bruk av metoder som for eksempel hawala eller andre uformelle verdioverføringssystemer.

¹¹ 2026:1 *Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning*, side 9-10 og side 59. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke EOS sin nettside: [Svarta siffror - en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning](#).

¹² 2026:1 *Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning*, side 11.

Mest relevant i denne sammenheng er tiltak nr. 11 (inntatt i stortingsmeldingen punkt 8.5) og 26 (inntatt i stortingsmeldingen punkt 10.6), som lyder:

«Regjeringen vil utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. [...]

Regjeringen vil utrede mulighetene for mer effektiv datadeling og samhandling i det tverretatlige samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse, herunder vurdere regelverksendringer, tekniske løsninger, avtaler for deling av data og nye samarbeidsformer. A-krimsentrene vil være sentrale i dette. Utredningen skal ses i sammenheng med utredningen av behovet for informasjonsdeling i kapittel 8.»

Det ble som ledd i oppfølgingen av blant annet disse punktene i stortingsmeldingen holdt to innspillsmøter i juni 2024 mellom relevante aktører og etater. I begge møtene ble tiltakene knyttet til samarbeid og informasjonsdeling pekt på som de viktigste å følge opp. Det ble derfor besluttet å sette ned en interdepartemental samordningsgruppe for å sikre en koordinert oppfølging av disse tiltakene, inkludert tiltak nr. 11 og 26. Samordningsgruppen distribuerte som ledd i arbeidet et brev til Økokrim, Skatteetaten, Finanstilsynet, Tolletaten, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten våren 2025 med ulike spørsmål om behovet for ytterligere informasjonsdelingshjemler i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, samt erfaringene med a-kriminformasjonsforskriften.

Etatene bekreftet at det foreligger et behov for en nærmere utredning og vurdering av spørsmål knyttet til hjemmelsgrunnlag for deling og behandling av personopplysninger i samarbeidet mellom etatene, og at regelverksendringer er ønskelig. Undersøkelsen ga imidlertid ikke noe entydig svar på hva behovet konkret består i.

På den bakgrunnen satte Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ned nærværende arbeidsgruppe for å utrede disse spørsmålene nærmere og legge fram konkrete forslag til endringer.

2.2.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

«Mandat

Regjeringen la våren 2024 fram en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet (Meld St. 15 (2023–2024), heretter også «stortingsmeldingen» eller «meldingen»). Stortingsmeldingen inneholder en rekke ulike tiltak. Som ledd i oppfølgingen ble det i juni 2024 holdt innspillsmøter med relevante etater og aktører. I innspillsmøtene ble tiltakene knyttet til bedre regulatoriske rammer for tverretatlig samarbeid og informasjonsdeling trukket fram som de mest sentrale. Arbeidet med disse er derfor prioritert. Blant tiltakene i stortingsmeldingen som gjelder regelverksutvikling for lettere informasjonsdeling, er:

1. Stortingsmeldingen punkt 8.5: «Regjeringen vil utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet».
2. Stortingsmeldingen punkt 10.6: «Regjeringen vil utrede mulighetene for mer effektiv datadeling og samhandling i det tverretatlige samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse, herunder vurdere regelverksendringer, tekniske løsninger, avtaler for deling av data og

nye samarbeidsformer. A-krimsentrene vil være sentrale i dette. Utredningen skal ses i sammenheng med utredningen av behovet for informasjonsdeling i kapittel 8».

For fullstendighetens skyld nevnes det at de regulatoriske sidene ved tiltaket nevnt i stortingsmeldingen punkt 8.4.3: «*Regjeringen vil utrede hvordan finansiell etterretning i større grad kan deles med og utnyttes mer effektivt av andre etater, som f.eks. Tolletaten, Finanstilsynet og Skatteetaten*», henger sammen med arbeidet med å vurdere EUs nye antihvitvaskingspakke. Pakken stiller nye krav til reguleringen av finansielle etterretningsenheter («FIU»-er), herunder regulering av taushetsplikt og deling av informasjon. En arbeidsgruppe som ledes av Finansdepartementet skal vurdere den nye antihvitvaskingspakken. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport senest innen utgangen av desember 2025. Det er naturlig at de regulatoriske sidene av dette tiltaket vurderes nærmere når arbeidsgruppen har levert sin rapport.

Som ledd i oppfølging av de regulatoriske sidene ved tiltakene gjengitt i punkt 1 og 2 over, er det våren 2025 gjort en foreløpig og overordnet kartlegging av behovet for regelverksendringer. Kartleggingen er gjennomført ved at Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev til underliggende etater (Økokrim, Skatteetaten, Tolletaten, Finanstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet) har stilt etatene likelydende spørsmål, blant annet om det er identifisert uønskede hindre knyttet til deling, og om hvilke opplysninger de har behov for i arbeidet mot økonomisk og organisert kriminalitet, men som de ikke får i dag.

Kartleggingen viser at det er behov for en nærmere utredning og vurdering av spørsmål knyttet til hjemmelsgrunnlaget for deling og behandling av personopplysninger i samarbeidet mellom etatene. Samlet sett trekker tilbakemeldingene fra etatene i retning av at det er behov for endringer i regelverk. Kartleggingen gir imidlertid ikke noe klart og entydig svar på hvilke endringer det eventuelt er behov for.

På denne bakgrunn setter Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ned en arbeidsgruppe som skal utrede disse spørsmålene nærmere og eventuelt legge fram konkrete forslag til endringer i dagens regulering.

Som nevnt over, skal arbeidsgruppen se på *regulatoriske* spørsmål knyttet til de aktuelle tiltakene fra stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet. En samlet oppfølging av tiltakene forutsetter imidlertid utredning av flere ulike spørsmål, herunder tekniske og organisatoriske spørsmål, som går ut over det som konkret knytter seg til de konkrete forslagene arbeidsgruppen fremmer. Slike spørsmål faller utenfor denne arbeidsgruppens mandat, men er relevante å avklare i den grad det er nødvendig for å kunne ta stilling til det regulatoriske.

Arbeidsgruppen skal bestå av medlemmer fra Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsgruppen gis følgende mandat:

1. Det skal foretas en nærmere kartlegging av hvilke opplysninger de ulike etatene har som er relevant for andre etaters arbeid mot økonomisk og organisert kriminalitet, behovet for deling og behandling av opplysninger, erfaringene med a-kriminformasjonsforskriften, og – på bakgrunn av dagens regulering (hjemmelsgrunnlag) – behovet for eventuelle regelverksendringer.

2. Det skal utarbeides forslag til hjemmelsgrunnlag for informasjonsdeling og behandling av personopplysninger i samarbeid mellom etater om forebygging og bekjempelse av økonomisk og organisert kriminalitet. Hjemmelsgrunnlaget kan fastsettes ved endring av bestående lovregler, fastsettelse av en ny forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g («ø-kriminformasjonsforskriften»), endringer (f.eks. utvidelse av formålet og virkeområdet) til a-kriminformasjonsforskriften med korresponderende delingshemler for etater som er underlagt taushetsplikt etter annen lov, eller på annen måte.
3. Arbeidsgruppen skal vurdere personvernkonsekvenser av forslagene den legger frem.
4. Forslag til hjemmelsgrunnlag skal særskilt omfatte:
 1. hvilke opplysninger som skal kunne utveksles.
 2. hva som skal til for at opplysningene kan behandles, dersom de er innhentet for et annet og uforenlig formål.
 3. eventuelle grunnlag for å behandle særlige kategorier personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser.
 4. regulatoriske forutsetninger for å utveksle, tilgjengeliggjøre og behandle informasjonen og opplysningene digitalt, for eksempel gjennom felles samarbeidsplattformer (ansvarsforhold, behandlingsansvar, arkivering mv.).
 5. hvilke etater som bør kunne dele eller motta opplysninger.
5. Det skal utredes om det bør innføres en *plikt* for de som inngår i samarbeidet, til å gi opplysninger til andre som inngår i samarbeidet, og om dette skal gjøres uoppfordret eller på anmodning.
6. Arbeidsgruppen skal få oversikt over innholdet i relevant regulering og innhente erfaringer fra andre land, herunder svenske myndighetspersoner som har erfaring fra regelverksarbeid knyttet til informasjonsdeling og behandling av personopplysninger. Det svenske lovforslaget «[Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen](#)» er av særlig interesse. Lovendringen trådte i kraft 1.april. Arbeidsgruppen skal i sin rapport gi en beskrivelse av denne nye reguleringen og gjøre en overordnet vurdering av om og eventuelt hvordan hele eller deler av den svenske reguleringen kan være til inspirasjon for norsk lovgivning.
7. Arbeidsgruppen skal i sitt arbeid:
 1. følge kravene utredningsinstruksen og veilederen «*Lovteknikk og lovforberedelse*».
 2. bygge på de tilbakemeldingene som relevante etater har gitt, blant annet i kartleggingen i mars og april 2025 og i innspill til stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet
 3. bygge på erfaringer fra og grunnlagsdokumentene til arbeidsgruppen som utarbeidet forslaget til a-kriminformasjonsforskriften i 2021
 4. se hen til forslag og eventuelle innspill til regelverksbehov fra arbeidsgruppen som skal foreslå en modell for et offentlig-privat samarbeid for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet
8. Arbeidsgruppen skal etablere en referansegruppe med representanter fra relevante etater, herunder Politidirektoratet, Økokrim, Kripas, Skatteetaten, Tolletaten, Finanstilsynet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidstilsynet. Referansegruppen vil være

premissleverandør for arbeidet og skal involveres tett. Det forutsettes at deltakere i referansegruppen setter av tilstrekkelig tid til arbeidet, herunder til å utarbeide konkrete, skriftlige bidrag og gi innspill til utkast fra arbeidsgruppen. Det bør utpeke én ressurs i referansegruppen som kan koordinere innspill fra denne gruppen til arbeidsgruppen.

9. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport, herunder forslag til hjemmelsgrunnlag for informasjonsdeling og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk og organisert kriminalitet, innen 15. juni 2026.»

2.2.3 Sammensetningen av arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer:

Konstituert avdelingsdirektør Mona Ransedokken (til og med 12. februar 2026) og statsadvokatfullmektig Silje Holten (fra og med 12. februar 2026), Justis- og beredskapsdepartementet (leder)

Lovrådgiver Ole Knut Løstegaard, Justis- og beredskapsdepartementet (til og med 12. februar 2026)

Konstituert lovrådgiver Hilde Bjerkestuen, Justis- og beredskapsdepartementet (fra og med 12. februar 2026)

Seniorskattejurist Bernhard Eggesbø, Finansdepartementet

Fagdirektør Rino Sten Lystad, Finansdepartementet

Fagdirektør Reinert Andreas Leirvik, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Fagdirektør Gjermund Loraas, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

2.2.4 Referansegruppen

Arbeidsgruppen etablerte en referansegruppe med representanter fra ulike etater.

Referansegruppen har bestått av følgende personer:

Inger Johanne Stolt-Nielsen (til og med 1. april 2026), Skatteetaten

Beate Nathalia Lillejord Kaldahl (fra og med 2. april 2026), Skatteetaten

Ellen Kristiansen Wærnhus (til og med 18. mai 2026), Skatteetaten

Sofie Aandal Vangsnes (fra og med 13. mai 2026), Skatteetaten

Gunnar Holm Ringen, Økokrim

Audun Petter Aanæs, Økokrim

Kurt Arne Sandvik, Kripos

Kari Steinseth, Arbeids- og velferdsetaten

Guro Skjevling, Finanstilsynet

Espen Aasane Myhrvold, Tolletaten

Kristian Nordrehaug, Arbeidstilsynet.

2.2.5 Arbeidet i arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen har avholdt 14 interne møter i forbindelse med utarbeidelsen av høringsnotatet. Det er i tillegg avholdt tre møter med referansegruppen, som også har gitt skriftlige innspill, blant annet til utkast til høringsnotat.

For å følge opp mandatet og kartlegge relevant informasjon har arbeidsgruppen videre sendt ut tre bestillinger til referansegruppen inneholdende en rekke spørsmål for besvarelse, blant annet om hvilke hjemler etatene har for informasjonsdeling og -behandling i dag og behovet for regelverksendringer. Det bemerkes innledningsvis at ikke alle kontroll- og tilsynsorganer er representert i referansegruppen. Disse er derfor ikke gitt anledning til å gi innspill. Av den grunn vil ikke funnene nødvendigvis være representative for andre offentlige organers praksis og behov. Bestillingene til referansegruppen og funnene fra kartleggingsprosessen omtales nærmere under punkt 4, og er også ellers løpende integrert, særlig i punkt 7.

Arbeidsgruppen har innhentet opplysninger fra Sverige og Danmark om statenes respektive regelverk for informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter i arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet, inkludert organisert kriminalitet. En nærmere omtale av dette er gitt i punkt 3.6.

2.2.6 Avgrensninger

Arbeidsgruppen har som nevnt fått i mandat å se nærmere på *regulatoriske spørsmål* vedrørende informasjonsdeling og behandling av personopplysninger i *samarbeid mellom etater* om forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dette begrenser hvilke problemstillinger arbeidsgruppen har vurdert og valgt å behandle i høringsnotatet.

Samtidig er det ikke bare regulatoriske rammer som hindrer effektiv informasjonsutveksling mellom etatene. Andre forhold er vel så viktige. Gode tekniske løsninger og systemstøtte er avgjørende for både informasjonsdeling og -behandling. Arbeidsgruppen peker på dette i punkt 4.2, men har ikke foretatt en nærmere utredning av hvilke løsninger som må etableres, eller hva behovet konkret består i. Tilsvarende gjelder for organisatoriske forhold, delingskultur, kompetanse og kapasitet.

Arbeidsgruppen har heller ikke vurdert behovet for nye eller endrede tverretatlige samarbeidsstrukturer for å fremme informasjonsutveksling, til tross for at flere etater mener det er behov for en videreutvikling i denne sfæren.

Ettersom mandatet er begrenset til informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter, har arbeidsgruppen ikke sett inngående på om det er behov for å foreslå lovendringer eller nytt hjemmelsgrunnlag for å sikre bedre og mer effektiv informasjonsdeling mellom offentlig etater og privat sektor. Det gis like fullt en kort omtale av dette i punkt 4.7.

Mandatet fastsetter at det skal utarbeides forslag til hjemmelsgrunnlag for deling og annen behandling av personopplysninger i etatssamarbeid. Det eksisterer en rekke etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet i dag, nærmere omtalt i punkt 2.3.3 og i stortingsmeldingen kapittel 4.4, hvor det er, eller vil kunne oppstå, et behov for å dele personopplysninger og behandle disse. Etatene vil imidlertid vel så ofte kunne ha behov for å dele og behandle opplysninger på ad hoc-basis, fra sak til sak, gjerne om enkeltaktører eller kriminelle nettverk, utenom eksisterende samarbeidsstrukturer. Forslagene omfatter derfor etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet i bred forstand, uavhengig av om samarbeidet er etablert som en fast struktur eller skjer mer situasjonsbasert.

2.3 Samarbeid mot økonomisk kriminalitet

2.3.1 Begrepsavklaring – strategisk og operativt samarbeid

Samarbeid kan skje på flere måter. I et kriminalitetsbekjempende øyemed er det vanlig å skille mellom strategisk, taktisk og operativt samarbeid.

Strategisk samarbeid setter retning gjennom å fastsette overordnede mål og en plan for å nå disse. Formålet er å identifisere risiko for kriminalitet, aktuelle trender og systemiske sårbarheter, blant annet for å tilrettelegge for kunnskapsbaserte beslutninger gjennom en felles situasjonsforståelse og felles prioriteringer.

Taktisk samarbeid understøtter strategisk samarbeid gjennom å omsette strategier til konkrete planer og tiltak, og har et kortere tidsperspektiv enn det strategiske nivået. Strategien gjøres med andre ord operasjonell gjennom taktisk samarbeid. Begge samarbeidsformene foregår på overordnet nivå og omfatter aktiviteter som gir innsikt i og forståelse av risiko, trender, modus og sårbarheter. I utgangspunktet er det ikke behov for å dele personopplysninger i slike samarbeid, og nivåene omtales i det videre med fellesbetegnelsen strategisk samarbeid.

Operativt samarbeid påvirker kriminaliteten mer direkte, og samarbeidet skjer i form av praktisk samhandling for å løse konkrete oppgaver. Typiske aktiviteter er kontakt mellom ulike etater, felles aksjoner eller samarbeid rundt enkeltpersoner eller nettverk. Innsatsen er koordinert, med et gjensidig behov for informasjonsutveksling, herunder av taushetsbelagt informasjon, og felles ressursbruk.

Alle tre nivåer av samarbeid er nødvendig for en vellykket kriminalitetsbekjempelse.

2.3.2 Generelt om samarbeid mot økonomisk kriminalitet

Det eksisterer mange ulike samarbeidsstrukturer mot økonomisk kriminalitet, med ulike aktører. Det er primært samarbeid mellom offentlige organer som er relevant å omtale i det videre. Disse samarbeidene foregår på strategisk eller operativt nivå, og noen på begge nivåer.

I utgangspunktet er rene strategiske samarbeid mindre relevante for arbeidsgruppen å se hen til. Slike samarbeid omfatter som nevnt aktiviteter som gir overordnet innsikt i og forståelse av risiko, trender, modus og sårbarheter. Det er normalt ikke relevant å dele personopplysninger inn i slike strukturer. Forslagene i høringsnotatet vil derfor i liten grad berøre eller påvirkes av strategiske samarbeid, og eventuell manglende informasjonsutveksling på strategisk nivå vil i begrenset grad kunne avhjelpes gjennom forslagene her.

De strategiske samarbeidene vil likevel i en viss utstrekning omtales under. For det første er det ikke utelukket at det undertiden kan være behov for å dele personopplysninger også på strategisk nivå. Videre kan eksisterende strategiske samarbeidsstrukturer – potensielt som en konsekvens av utvidede og klarere delingshjemler – utvides til også å omfatte operativt nivå, hvor behovet for å dele og behandle personopplysninger aktualiseres.

Også offentlig-private samarbeidsstrukturer vil berøres kort i det videre. Flere av disse samarbeidene er helt sentrale i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, og de får gjennom det betydning for tverretattlig deling av informasjon i form av problemstillinger knyttet til adgangen til videre deling.

Nedenfor omtales viktige tverretattlige samarbeidsstrukturer mot økonomisk kriminalitet, uten at listen er uttømmende. Dette fordi alle samarbeid som referansegruppen identifiserte, ikke er listet opp, og referansegruppen tok i tillegg forbehold om at ikke alle samarbeid nødvendigvis

er identifiserte. Videre er det en rekke aktører som ikke er gitt anledning til å komme med innspill, men som likevel deltar i ulike samarbeid mot økonomisk kriminalitet. Oversikten gir like fullt holdepunkter for å fastslå hvilke etater som har behov for hjemmel til å dele og på annen måte behandle personopplysninger i arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

2.3.3 Etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet

Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) er et overordnet tverretatlig forum etablert for å styrke samarbeidet mellom etatene i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Forumet fungerer som en strategisk arena for koordinering, informasjonsutveksling og utvikling av felles tiltak og virkemidler. Det gjennomføres samarbeidsmøter på sentralt og regionalt nivå. Videre gjennomføres det møter på operativt nivå. Formålet til DSSF er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Deltakere er Riksadvokaten, Politidirektøren, sjef for Økokrim, Arbeids- og velferdsdirektøren, Skattedirektøren, direktøren for Arbeidstilsynet og Tolldirektøren.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) skal utarbeide nasjonale analyse- og etterretningsprodukter som beslutningstøtte for politiet og kontrolletatene. Produktene skal gi grunnlag for at etatene hver for seg og sammen kan prioritere og koordinere tiltak for å forebygge, bekjempe, avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Oppdragsgiver og primærmottaker er styringsgruppen for NTAES og a-krimssamarbeidet, på vegne av DSSF. Senteret består av 10 medarbeidere; fire fra politiet, fire fra Skatteetaten, samt én fra henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet. NTAES utarbeider rapporter primært på strategisk nivå.

Det er etablert en *hospiteringsordning* mellom Financial Intelligence Unit (FIU) ved Økokrim og henholdsvis Skatteetaten, Finanstilsynet og Tolletaten, som alle har hospitanter ved FIUen og jobber under politiets hjemler. Formålet er å styrke samarbeidet mellom FIUen og etatene og sikre god informasjonsutveksling.

Bistandsrevisorordningen er et samarbeid mellom politiet og Skatteetaten og har som formål å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Skatteetaten har i dag omtrent 20 bistandsrevisorer rundt om i politi-Norge, som blant annet bidrar til kompetanseheving i skatte- og avgiftssaker i politiet og adekvat behandling av straffesakene.

Skattekrim-prosjekt er et pilotprosjekt i regi av Økokrim, i samarbeid med Skatteetaten, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Øst statsadvokatembeter. Økokrim mottar samtlige anmeldelser fra Skatteetaten som skulle vært anmeldt til Øst eller Oslo politidistrikt fra og med 1. november 2024. Formålet med prosjektet er å styrke og effektivisere behandlingen av skattekriminalitetssaker anmeldt fra Skatteetaten og foregår på operativt nivå.

Det er inngått ulike *samarbeidsavtaler* mellom politiet og Finanstilsynet, herunder med Øst politidistrikt, om forebygging av økonomisk kriminalitet og hvitvasking.

Det er etablert et *Kontaktforum* for forebygging og bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering som skal bidra til en enhetlig nasjonal bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødelegglesesvåpen gjennom koordinert innsats og samhandling mellom etatene. Forumet har deltakere fra Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Riksadvokatembetet,

Politidirektoratet, Finanstilsynet, Økokrim, PST, Tolletaten, Skatteetaten, Politihøgskolen, Lotteritilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og NTAES.

Tverretatlig transportkontroll-gruppe (TTK-samarbeidet) består av Utrykningspolitiet, Statens vegvesen, Tolletaten, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Hovedformålet med samarbeidet er strategisk og overordnet planlegging. Hovedaktiviteten er å utarbeide handlingsplaner for regionale aktiviteter, særlig vegkontroller. Noe operativt samarbeid på aktørnivå foregår også.

ID-forum Østlandet er et forum for ID-spesialister og dokumentgranskere på strategisk og operativt nivå. Deltakerne er fra politidistrikter på Østlandet, PU Oslo, Kripes, Nasjonalt ID-senter, Statens vegvesen og Arbeids- og velferdsetaten. Typiske temaer er nylig avdekte falske dokumenter og relaterte ID-misbruk og utlendingsforvaltningssaker, samt deling av modus og trender.

Fisk-, Skatt-, Toll-samarbeidet (FST-samarbeidet) er et tverretatlig samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Skatteetaten og Tolletaten, hvor det uttalte målet med avtalen er økt etterlevelse og like konkurransevilkår i sjømatnæringen. Dette gjør etatene blant annet ved å samarbeide om innsamling, bearbeiding, vurdering og formidling av tilgjengelige data, som grunnlag for en risikostyrt innsats gjennom hele verdikjeden.

Det er inngått en *samarbeidsavtale mellom Skatteetaten og Tolletaten* som regulerer ansvars- og samarbeidsforholdet mellom partene innen etterretning, forebygging og kontroll, inkludert faste avtalte rammer for styring og oppfølging av samarbeidet. Dette omfatter felles kontroller, felles analyser, felles kompetansetiltak og erfaringsutveksling. Formålet med samarbeidet på disse områdene er en mer slagkraftig bekjempelse av økonomisk kriminalitet innenfor skatte- og avgiftsområdet, samt å øke etterlevelsen av regelverk som omfatter etatenes samfunnsoppdrag. Formålet er videre å øke etatenes kompetanse innen etterretning, forebygging og kontroll.

Det er inngått et *strategisk og operativt samarbeid mellom Skatteetaten og Finanstilsynet*, hvor førstnevnte rutinemessig innrapporterer regnskapsførere og revisorer til Finanstilsynet der kontrollsaker avdekker at disse ikke holder tilstrekkelig høy standard i sin yrkesutøvelse, med tilhørende møter om tematikken.

Det foreligger en *samarbeidsavtale mellom politiet, påtalemyndigheten, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten*, med en tilhørende instruks som gir retningslinjer for det operative samarbeidet for å videreutvikle og styrke relasjonene mellom etatene.

BarentsWatch er en plattform for deling og sammenstilling av informasjon på maritimt område. Plattformen sammenstiller en rekke datapunkter og opplysninger fra ulike etater for myndighetsutøvelse og situasjonsforståelse i det maritime domenet.

Samarbeidsforum Enhetsregisteret er en møtearena mellom registre (og etter hvert felleskomponenter) på tvers av offentlig sektor, med nært forhold til Enhetsregisterets data. Forumet består av registreiere for de tilknyttede registrene til Enhetsregisteret. Datakvalitet, nye tjenester, regelverksendringer og samordning er blant typiske temaer i forumet. Økonomisk kriminalitet har stått på agendaen i samarbeidsforum over tid, fordi feil og sårbarheter ett sted kan få konsekvenser andre steder i verdikjeden.

Folkeregistermyndigheten og skattemyndigheten i Skatteetaten har interne samarbeidsstrukturer, for eksempel tipser myndighetene hverandre om modus knyttet til blant annet mulig ID-misbruk, arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Samarbeidsmøter mellom behandlergruppen i NAV kontroll, Helfo, Helsetilsynet og Statsforvalterne. Det deles ikke informasjon om konkrete saker i samarbeidsmøtene, men det kan være erfaringsutveksling om trender og modus.

Samarbeidsforum for AA-registeret er et permanent strategisk og operativt samarbeid bestående av Kartverket, Stiftelsestilsynet, Statistisk sentralbyrå, Nærings- og fiskeridepartementet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten. Bakgrunnen for forumet er behovet for økt samhandling og kunnskap om behovet for korrekte data i AA-registeret.

2.3.4 Annet samarbeid mot økonomisk kriminalitet

Det eksisterer også en rekke andre samarbeid som direkte eller indirekte gjelder økonomisk kriminalitet. Internasjonalt samarbeid, både rettslig, polisiært og på tollområdet, trekkes fram av respektive etater, hvor informasjon utveksles med myndigheter i andre land.

Det eksisterer også diverse tverretattlig samarbeid knyttet til sak og pilotering rundt europeiske digitale lommebøker, *eIDAS 2.0*. Formålet er å sikre at alle har tilgang til sikker elektronisk identifikasjon, med mulighet til å delta i det digitale samfunnet, herunder digitale offentlige og private tjenester innad i EU og EØS.

En eller flere av etatene i referansegruppen har også *jevnlig møter* med ulike utenriksstasjoner, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, fylkeskommuner og kommuner, Statens vegvesen, El-tilsynet mv.

Av relevante samarbeid hvor private aktører inngår nevnes *Samarbeid mot svart økonomi* (SMSØ), *Offentlig-privat samarbeid mot økonomisk kriminalitet* (OPS ØK) og *Digital Samhandling Offentlig Privat* (DSOP). SMSØ arbeider for å redusere svart økonomi, og bidrar gjennom det til å fremme like konkurransevilkår, gode arbeidsplasser og finansiering av velferdsstaten. OPS ØK er et offentlig-privat samarbeid mellom finansnæringen og offentlige aktører for å styrke kampen mot hvitvasking, terrorfinansiering og bedrageri. DSOP samarbeider om digitalisering av viktige prosesser i samfunnet, og skaper gjennom det betydelige verdier og sparer tid og penger for aktørene. I tillegg bidrar det til videre digitalisering i Norge.

Videre fremheves at regjeringen – parallelt med at denne arbeidsgruppen ble nedsatt – satte ned en arbeidsgruppe som fikk i mandat å se nærmere på behovet for et mer formalisert og systematisert offentlig-privat samarbeid for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Rapporten ble levert 17. mars 2026. Arbeidsgruppen foreslår etablering av en samvirkeenhhet – *Samvirkeenhheten for å forebygge, avverge og avdekke økonomisk kriminalitet* – bestående av representanter fra både offentlig og privat sektor under ledelse av Økokrim. Etter forslaget skal enheten innhente, koordinere og analysere ikke-taushetsbelagt og taushetsbelagt informasjon og dele informasjon videre med relevante offentlige etater og private aktører innenfor gjeldende rett.¹³ Regjeringen har på bakgrunn av forslaget besluttet å etablere et Ø-krimsentret hos Økokrim med tilsiktet virkning fra 1. januar 2027. Den nærmere deltakerkretsen og de konkrete arbeidsoppgaven er foreløpig ikke konkludert, og det er ventet at mandatet ferdigstilles i løpet av høsten 2026.

Til sist bemerkes at det i 2015 ble etablert et omfattende *tverretattlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet* (a-krimssamarbeidet), både på nasjonalt og lokalt nivå, herunder gjennom

¹³ Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på regjeringens nettside: [Offentlig-privat samarbeid for forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet](#).

a-krimsentrene og NTAES.¹⁴ I samarbeidet inngår Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet, i tillegg til at det samarbeides med en rekke andre organer og myndigheter. Over statsbudsjettene er det gitt særskilte bevilgninger til etatenes ressursinnsats i de åtte a-krimsentrene rundt i landet og annet lokalt samarbeid. I 2022 trådte a-kriminformasjonsforskriften i kraft, som gir nærmere bestemte organer anledning til å dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre i kampen mot arbeidslivskriminalitet. En nærmere omtale av forskriften gis i punkt 3.5.

2.4 Bruk av IKT-løsninger i etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet

Tverretattlig samarbeid mot økonomisk kriminalitet foregår på mange arenaer, på ulike nivåer og mellom ulike etater. Dette har ført til bruk av flere ulike tekniske løsninger for informasjonsdeling og -behandling. Etatene opplyser at ingen av dagens løsninger er tilrettelagt for deling og behandling av informasjon i tverretattlig samarbeid, og at ingen derfor er fullgode alternativer. A-krimssamarbeidet har en felles IKT-løsning, men også denne har vesentlige begrensninger.

Kort nevnes at etatene benytter løsninger som Altinn, Sharepoint, ShareFile, ulike former for kryptert forsendelse, minnepenn, innloggingstilgang til systemer andre etater har og Application Programming Interface-løsninger (API) for å utveksle informasjon. I tillegg benyttes brevpost i fravær av andre muligheter. Det eksisterer med andre ord ingen felles IKT-løsning eller digital plattform som benyttes av etatene for effektiv og trygg informasjonsutveksling og påfølgende behandling i samarbeidet mot økonomisk kriminalitet.

2.5 Meld. St. 15 (2023–2024) Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet

2.5.1 Hovedinnholdet i stortingsmeldingen

Regjeringen la som nevnt våren 2024 fram en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet. I meldingen gis en helhetlig gjennomgang av status og utfordringsbildet på området. Regjeringen foreslår 47 tiltak for å styrke Norges evne til å forebygge, avdekke og bekjempe kriminalitetstypen.

Økonomisk kriminalitet forstås i meldingen som lovbrudd som skjer i, eller i tilknytning til, tilsynelatende lovlig virksomhet, med mål om økonomisk gevinst. Begrepet omfatter en rekke lovbrudd, blant annet bedragerier, skatte- og avgiftskriminalitet, korrupsjon, regnskapsovertredelser, konkursskriminalitet, hvitvasking og misbruk av offentlige støtteordninger.

Økonomisk kriminalitet kan av flere grunner være vanskelig å avdekke og etterforske. Kriminaliteten er dynamisk og tilpasningsdyktig, med skiftende modus. Den er ofte grensekryssende som følge av teknologiutvikling og globalisering. I tillegg er ID-misbruk en sentral tilrettelegger for en del økonomisk kriminalitet, som kompliserer sakene ytterligere. Skjult eierskap og kompliserte selskapsstrukturer kan også gjøre kontrollarbeidet krevende og vanskeliggjøre avdekking av lovbrudd.

¹⁴ Se forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretattlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften), 15. juni 2021, punkt 4.1 for en nærmere redegjørelse av samarbeidet.

Konsekvensene av økonomisk kriminalitet er betydelige. For det første genererer det enorme økonomiske tap,¹⁵ som rammer enkeltpersoner, næringslivet og velferdsstaten. I tillegg svekkes grunnleggende samfunnsverdier. Økonomisk kriminalitet virker videre konkurransevridende, svekker markedsfunksjonene og fører til økte kontrollkostnader og redusert produktivitet, ettersom både offentlige og private aktører må bruke tid og ressurser på å forebygge kriminalitet.

Ansvar for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet påligger både myndigheter, næringslivet og privatpersoner, både hver for seg og i samarbeid med andre. Samtidig peker meldingen på flere kjente utfordringer som hindrer en effektiv og koordinert innsats mot økonomisk kriminalitet. Dette gjelder blant annet politiets prioritering, organisering og kapasitet til å håndtere sakene, som bidrar til høye henleggelsestall og lave inndragningstall. Det er også behov for bedre samhandling og informasjonsdeling mellom aktørene, særlig i det forebyggende sporet. Det beskrives videre et misforhold mellom ressursbruk hos de ulike aktørene. I tillegg trekkes ulik praksis for administrative sanksjoner og anmeldelser fram som en utfordring.

Regjeringen foreslår på den bakgrunn 47 tiltak som er ment å svare ut hovedproblemstillingene og sikre en langsiktig oppfølging av de identifiserte utfordringene. Tiltakene varierer i karakter og omfatter blant annet styring og prioritering av arbeidet mot økonomisk kriminalitet, kompetanse og rekruttering i politiet og kontrolletatene, tilrettelegging for en mer samordnet forebyggende innsats, styrket åpenhet og kvalitet i offentlige registre, utredning av behovet for mer effektiv datadeling, økt inndragning og tettere internasjonalt samarbeid.

2.5.2 Oppfølging av tilgrensende tiltak

Ambisjonen er at samtlige 47 tiltak skal følges opp i løpet av en fireårsperiode. Flere av tiltakene er allerede fulgt opp og slutført, og nesten alle tiltakene er påbegynt.¹⁶ Enkelte tiltak har tilgrensende flater mot det regulatoriske rammeverket denne arbeidsgruppen skal se nærmere på. Nedenfor gis en oversikt over tiltak som anses relevant å se i sammenheng med dette høringsnotatet, og hvordan disse er fulgt opp per juni 2026.

Finansdepartementet sendte 23. januar 2026 på høring en arbeidsgrupperapport om gjennomføring av EUs sjette antihvitvaskingspakke i norsk rett. Pakken stiller en rekke krav til nasjonale tiltak og mekanismer for å forebygge og bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, herunder samarbeid og informasjonsdeling. Arbeidsgruppen anbefaler en grunnleggende reform av det norske antihvitvaskingsregelverket for å gjennomføre pakken, og foreslår en ny antihvitvaskingslov. Høringsfristen utløp 30. april 2026, og saken ligger til behandling i departementet. Rapporten må sees i sammenheng med tiltak nr. 8, ettersom flere forslag i rapporten har en side mot tiltaket:

¹⁵ I Sverige er den kriminelle økonomien anslått til å utgjøre omtrent 352 milliarder kroner per år (5,5 prosent av Sveriges BNP), med en estimert gevinst på ca. 185 millioner kroner hvert år (2,9 prosent av Sveriges BNP), jf. 2026:1 *Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning* side 9 og 10. En studie fra BI fra 2024 anslår at 5% av BNP i Norge i 2023 ble unndratt til økonomisk kriminalitet, jf. [Næringslivets blindsoner: Risikoen for økonomisk kriminalitet – IIA](#).

¹⁶ Framdriftsrapport nr. 2 om oppfølging av tiltak i Meld. St. 15 (2023–2024). Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på regjeringens nettside: [Framdriftsrapport nr. 2 om gjennomføring av stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet](#).

«Regjeringen vil utrede hvordan finansiell etterretning i større grad kan deles med og utnyttes mer effektivt av andre etater, som f.eks. Tolletaten, Finanstilsynet og Skatteetaten.»

Tiltaket anses per juni 2026 som gjennomført, blant annet gjennom samarbeidsavtaler mellom Financial Intelligence Unit (FIU) og andre etater.

Tiltak nr. 8 henger tett sammen med tiltak nr. 9, hvor det fastslås at man skal sørge for at FIUen ved Økokrim får bedre forutsetninger, herunder økt kapasitet og ny teknologi, for å håndtere den økende mengden rapporter om mistenkelige transaksjoner. FIUen fikk som et resultat midler til å øke bemanningen og utvikle en ny analyseplattform, som begge deler er godt i gang. Analyseplattformen er planlagt ferdigstilt ultimo 2026.

I tiltak nr. 10 ble det fastsatt at man skulle

«utrede behovet for endringer i politiregisterforskriften for å kunne dele mer informasjon fra Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), og i tillegg vurdere hvorvidt etterretningsprodukter i større grad kan benyttes til å fastsettes felles målsettinger for det forebyggende arbeidet.»

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 27. juni 2025 på høring forslag til endringer i politiregisterforskriften kapittel 59 om behandling av opplysninger i Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ved Økokrim. Konkret går forslaget ut på å fjerne bestemmelsen i politiregisterforskriften § 59-11 første ledd om at alle opplysninger i NTAES-registeret skal sperres, slik at politiregisterlovens alminnelige regler om utlevering og tilgjengeliggjøring i stedet skal gjelde. Formålet er å tilrettelegge for at NTAES kan dele opplysninger med politiet og andre aktuelle aktører, for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Høringsfristen utløp 15. september 2025, og saken er under behandling i departementet.

Også tiltak nr. 11 har ført til iverksettelse av flere arbeider, inkludert nærværende arbeidsgruppe. Tiltaket lyder:

«Regjeringen vil utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.»

Som ledd i oppfølgingen av tiltak nr. 11 sendte Justis- og beredskapsdepartementet 11. april 2025 på høring forslag til endringer i politiregisterforskriften § 9-7. Bestemmelsen regulerer politiets adgang til å utlevere opplysninger til banker og finansinstitusjoner i mottakerorganets interesse. Forslaget er ment å klargjøre hjemmelen, all den tid det synes å herske en viss usikkerhet rundt bestemmelsens rekkevidde. Formålet er å sikre at det i større grad deles opplysninger når vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, ettersom samarbeid og informasjonsdeling er en nøkkelfaktor i arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk og organisert kriminalitet. Saken er til behandling i departementet.

Finansdepartementet hadde mellom september og november 2025 på høring forslag til endringer i finansforetaksloven og -forskriften om deling av informasjon fra finansforetak til andre aktører, med mål om å styrke bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Departementet har fulgt opp dette med lovforslag i Prop. 39 L (2025–2026). Departementet foreslår en utvidet adgang for finansforetak til å dele informasjon med andre finansforetak, politiet og tilbydere av elektroniske identiteter og tillitstjenester, når dette er nødvendig for å forebygge og avdekke bedrageri og forsøk på å misbruke elektroniske identiteter eller tillitstjenester. Informasjon skal

også i særlige tilfeller kunne deles med andre finansforetak og politiet når det er nødvendig for å forebygge og avdekke økonomisk eller annen alvorlig kriminalitet. Det foreslås samtidig nærmere regler om behandling av personopplysninger, for å sikre at informasjonsutvekslingen skjer betryggende.

I tillegg er tiltak nr. 12 påbegynt. Tiltaket lyder:

«Regjeringen vil sikre et mer systematisk og formalisert samarbeid mellom myndigheter og privat sektor for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, herunder videreutvikle næringslivskontaktens rolle.»

I juni 2025 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i mandat å se på behovet for et mer systematisk og formalisert offentlig-privat samarbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Arbeidsgruppen leverte som nevnt i punkt 2.3.4 sin rapport 17. mars 2026, og foreslår at det etableres en samvirkeenheter for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. På bakgrunn av forslaget besluttet regjeringen at det skal etableres et Ø-krimcenter som en treårig pilot med tilsiktet oppstart 1. januar 2027. Centeret skal være lokalisert hos Økokrim og bestå av representanter fra både offentlig og privat sektor. Det er ventet at mandatet for centeret ferdigstilles i løpet av høsten 2026.

Nærværende høringsnotat vil også delvis svare ut tiltak nr. 11, nevnt over, samt de regulatoriske sidene av tiltak nr. 26, med følgende ordlyd:

«Regjeringen vil utrede mulighetene for mer effektiv datadeling og samhandling i det tverretatlige samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse, herunder vurdere regelverksendringer, tekniske løsninger, avtaler for deling av data og nye samarbeidsformer. A-krimsentrene vil være sentrale i dette. Utredningen skal ses i sammenheng med utredningen av behovet for informasjonsdeling i kapittel 8.»

3 Gjeldende rett

3.1 Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser

3.1.1 Generelt

Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser setter visse rammer for hvordan regler om deling og behandling av personopplysninger kan utformes. I punkt 3.1.2 nedenfor redegjøres det kort for sentrale bestemmelser etter Grunnloven og menneskerettslige konvensjoner som Norge er bundet av, mens personvernregelverket omtales i punkt 3.1.3.

3.1.2 Grunnloven og EMK

Regler som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte personopplysninger, griper inn i den enkeltes rett til privatliv. Retten til privatliv er vernet etter Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Grunnloven § 102 lyder slik:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Paragrafen var ny ved grunnlovsreformen i 2014. I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslaget ble det uttalt at forslaget skulle «leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede», se Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27.

Etter ordlyden i Grunnloven § 102 åpnes det ikke for å gjøre inngrep i retten til privatliv, men ovennevnte forarbeider forutsetter en slik adgang der dette har tilstrekkelig hjemmel. Høyesterett har også lagt til grunn at det kan gjøres inngrep i rettigheten dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, men tilføyd at det også må stilles krav til at inngrepet forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, se Rt-2014-1105 avsnitt 28 og Rt-2015-93 avsnitt 60.

Bestemmelsen bygger på og har sitt klare sidestykke i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Sistnevnte antas ikke å stille særskilte krav utover det som følger av EMK artikkel 8.

Både EMK og SP er inkorporert i norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) og gitt forrang foran annen lovgivning.

Høyesterett har lagt til grunn at Grunnloven § 102 i utgangspunktet skal tolkes i samsvar med EMK artikkel 8 og tilhørende praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), se blant annet Rt-2015-9 avsnitt 57, som er fulgt opp i senere avgjørelser, se eksempelvis HR-2022-718-A avsnitt 85 og HR-2024-1169-A avsnitt 40. I forarbeidene til personopplysningsloven uttalte Justis- og beredskapsdepartementet at det ikke er holdepunkter for at Grunnloven § 102 stiller strengere krav til rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger enn EMK artikkel 8, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34.

EMK artikkel 8 lyder som følger (norsk oversettelse):

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

EMD har oppstilt en lav terskel for når offentlige myndigheters behandling av personopplysninger anses å utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8. Blant annet har domstolen lagt til grunn at selve lagringen av personopplysninger som knytter seg til privatlivet, er omfattet av EMK artikkel 8 nr. 1, og at «privatliv» skal tolkes vidt i denne sammenhengen, se blant annet *Leander mot Sverige* (26. mars 1987) avsnitt 48, *Amann mot Sveits* (16. februar 2000) avsnitt 65 og *S. og Marper mot Storbritannia* (4. desember 2008) avsnitt 67.

Der utlevering av personopplysninger anses som et inngrep i privatlivet, må utleveringen oppfylle vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2 for å ikke være i strid med konvensjonen. Dette innebærer at inngrepet må ha et tilstrekkelig rettslig grunnlag, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Tilsvarende gjelder som nevnt også etter Grunnloven § 102.

Hjemmelskravet fordrer at inngrepet må ha «sufficient legal basis in domestic law», jf. blant annet *Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge* (14. mars 2013) avsnitt 126. Domstolen stiller

ingen formelle krav til rettsgrunnlagets art – både lov, forskrift og ulovfestet rett kan i prinsippet oppfylle kravet. Det avgjørende er at rettsgrunnlaget materielt sett er tilgjengelig og forutberegnelig.

I *L.H. mot Latvia* (29. april 2014) avsnitt 47 presiserer EMD at nasjonal rett videre må være tilstrekkelig presis og gi et vern mot vilkårlighet. Rettsgrunnlaget må angi rammene for myndighetenes skjønnsutøvelse og hvordan dette skjønnnet skal praktiseres. Dette innebærer at lovgivningen må gi klare holdepunkter for hvilke inngrep som kan foretas, av hvem og på hvilke vilkår.

Hjemmelskravet kan også innebære et krav om særskilte garantier («safeguards»). I ovennevnte *S. og Marper mot Storbritannia* (4. desember 2008), som gjaldt lagring av biometriske data, understreker EMD i avsnitt 99 behovet for «clear, detailed rules» om blant annet lagringstid, bruk, tilgang, sikkerhet og sletting. Slike garantier skal redusere risikoen for misbruk og sikre at inngrepet holdes innenfor legitime rammer. Hvilke garantier som kreves, beror på inngrepets art og omfang, jf. *P.G. og J.H. mot Storbritannia* (25. september 2001) avsnitt 46.

Hva som anses som tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 2 og hvilke særskilte garantier som eventuelt kreves, beror med andre ord på en konkret vurdering, blant annet av hvor inngripende behandlingen er.

Også andre bestemmelser i Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner kan ha betydning for forvaltningens adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger. Generelt vil forvaltningens deling av personopplysninger kunne anses som et inngrep overfor den som opplysningene gjelder. I henhold til legalitetsprinsippet, kodifisert i Grunnloven § 113, vil delingen da kreve klar hjemmel i lov. Deling av taushetsbelagte opplysninger kan etter omstendighetene også anses som et inngrep i eiendomsrettsvernet etter EMK P1-1, slik at det også av den grunn stilles krav til hjemmel, et legitimt formål og forholdsmessighet.

3.1.3 Personvernregelverket

Forvaltningsorganers adgang til å dele personopplysninger begrenses også av reglene om behandling av personopplysninger i EUs personvernforordning, forordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen). Personvernforordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder som norsk lov, jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1. Personvernforordningen og personopplysningsloven, samlet omtalt som personvernregelverket, har som hovedformål å etablere et vern for fysiske personer ved behandlingen av personopplysninger.

Personopplysningsregelverket gjelder ved «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register», med mindre noe annet er bestemt i eller med hjemmel i lov, jf. personopplysningsloven § 2 første ledd og forordningen artikkel 2.

Med «personopplysninger» menes etter forordningen «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»)), jf. forordningen artikkel 4 nr. 1, mens «behandling» er definert som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke», jf. forordningen artikkel 4 nr. 2.

Personvernregelverket inneholder grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger. Den som får sine personopplysninger behandlet – den registrerte – er gitt en rekke individuelle rettigheter som skal sikre kontroll over egne personopplysninger og innsyn i hvordan opplysningene behandles, se forordningen kapittel III.

Den som behandler personopplysninger – den behandlingsansvarlige – skal på sin side sørge for at all behandling av personopplysninger skjer i samsvar med forordningen, herunder at det foreligger et gyldig behandlingsgrunnlag og at opplysningene bare brukes til klart angitte og legitime formål. Det innebærer også en plikt til å begrense behandlingen til det som er nødvendig, sikre at opplysningene er korrekte og oppdaterte, og ikke lagre dem lenger enn formålet tilsier.

For at en behandling av personopplysninger skal være lovlig etter personvernregelverket, må behandlingen ha et rettslig grunnlag – et behandlingsgrunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av personvernforordningen artikkel 6. I tillegg inneholder artikkel 9 og 10 ytterligere regler om behandling av særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser.

I personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f er det gitt en uttømmende opplisting av alternative behandlingsgrunnlag. Etter nevnte bestemmelse er en behandling av personopplysninger lovlig dersom den bygger på samtykke, jf. bokstav a, eller dersom den er «nødvendig» for å oppfylle et av formålene i bokstav b til f. For offentlige myndigheter er det særlig formålene i bokstav c og e som er relevante. Bokstav c åpner for behandling som «er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige», mens bokstav e gir grunnlag for en behandling som «er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Der det er formålet i artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e som gir grunnlag for behandlingen av personopplysninger, kreves det i tillegg et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3. I forarbeidene til personopplysningsloven la departementet til grunn at lov- og forskriftsbestemmelser i hvert fall vil være tilstrekkelig til å utgjøre et slikt supplerende rettsgrunnlag, og at antagelig også vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift vil være tilstrekkelig, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 33.

Forordningen oppstiller også innholdsmessige krav til det supplerende rettsgrunnlaget. For behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c kreves det at «formålet med behandlingen skal være fastsatt» i det supplerende rettsgrunnlaget, mens det for behandling etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e kreves at formålet med behandlingen skal være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Det innholdsmessige kravet er forstått som at lovgiver må angi formålet med behandlingen og de nærmere rammene for den på en klar og forutsigbar måte, slik at individets rett til privatliv og vern av personopplysninger ivaretas. Derimot kreves det neppe at det supplerende grunnlaget uttrykkelig må regulere behandling av personopplysninger, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 33.

Det at et forvaltningsorgan har et rettslig grunnlag til å *samle inn* personopplysninger, gir ikke organet en automatisk rett til å *dele* opplysningene eller på annen måte behandle opplysningene videre. I personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det inntatt en *formålsbegrensning*, som går ut på at personopplysninger skal samles inn «for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene».

Formålsbegrensningen innebærer i utgangspunktet at personopplysninger bare kan behandles for nye formål dersom det nye formålet er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Hvis viderebehandlingen er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, kreves det ikke noe annet rettslig grunnlag for viderebehandlingen utover det grunnlaget som lå til grunn for

den opprinnelige innsamlingen av opplysningene, jf. fortalen til forordningen punkt nr. 50 og artikkel 6 nr. 4.

Dersom det nye formålet *ikke* er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, er behandlingen i utgangspunktet forbudt. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 åpner imidlertid for behandling til et uforenlig formål dersom behandlingen har grunnlag i den registrertes samtykke eller særskilt hjemmel i unionsretten eller nasjonal rett. Det er selve «behandlingen til for et annet formål» som må ha grunnlag i lov eller samtykke, noe som innebærer at lovgrunnlaget eller samtykket må knytte seg til selve viderebehandlingen for uforenlige formål. Det følger videre av artikkel 6 nr. 4 at lovgrunnlaget for slik for viderebehandling til uforenlige formål må utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Artikkel 23 nr. 1 lister opp viktige samfunnsinteresser som kan begrunne begrensninger i de registrertes rettigheter, blant annet hensynet til statens nasjonale sikkerhet, forsvar og den offentlig sikkerhet, forebygging, etterforskning eller straffeforfølgning av straffbare handlinger, andre viktige mål av generell allmenn interesse, samt tilsyns- og kontrollfunksjoner.

Hva som skal regnes som et forenlig formål, må vurderes konkret. I forordningen artikkel 6 nr. 4 er det inntatt en ikke-uttømmende liste av relevante momenter i denne forenlighetsvurderingen.

Det at et forvaltningsorgan deler videre personopplysninger som det har samlet inn med hjemmel i lov, kan bli ansett som en uforenlig viderebehandling som krever slik særskilt hjemmel. Hvor spesifikt og klart et slikt særskilt hjemmelsgrunnlag for viderebehandling til et uforenlig formål må være, beror blant annet på hvor inngripende behandlingen er. En bestemmelse i nasjonal rett som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, kan etter omstendighetene utgjøre tilstrekkelig hjemmel til å utlevere personopplysningene til et annet og uforenlig formål enn det formålet opplysningene ble innsamlet for. I slike tilfeller er det nærliggende å anta at hjemmelen som åpner for å dele taushetsbelagte opplysninger, også gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for å dele personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, til nye formål, se blant annet Prop. 115 L (2017-2018) punkt 3 og punkt 5.7. i veilederen «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder» (2023).

Når det gjelder forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g, er det uttrykkelig lagt til grunn i forarbeidene at forskrifter gitt i medhold av § 13 g første punktum vil kunne utgjøre et slikt særskilt grunnlag for viderebehandling av taushetsbelagte personopplysninger for nye og uforenlige formål etter forordningen artikkel 6 nr. 4, se Prop. 166 L (2020–2021) særmerknaden til § 13 g i punkt 8 på side 61. Det er nærliggende å anta at dette også må gjelde personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Justis- og beredskapsdepartementet har generelt lagt til grunn at bestemmelser som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, kan utgjøre en tilstrekkelig hjemmel etter personvernregelverket for deling av personopplysninger til et annet og uforenlig formål enn det opprinnelige innsamlingsformålet. Se blant annet punkt 12.5.1.2 side 176 i Prop. 79 L (2024–2025), der departementet skriver følgende:

«Departementet har i alminnelighet lagt til grunn at bestemmelser som gir forvaltningen adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger etter omstendighetene også kan utgjøre en tilstrekkelig hjemmel etter personvernregelverket for å behandle personopplysninger til et nytt og uforenlig formål. Videre har departementet lagt til grunn at det i utgangspunktet er nærliggende å anta at slike bestemmelser også vil kunne gi

tilstrekkelig grunnlag for å dele personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, til nye formål.»

I ny forvaltningslov § 34 tredje ledd er det inntatt en uttrykkelig bestemmelse om at forvaltningslovens unntak fra taushetsplikt for personlige forhold utgjør selvstendige rettslige grunnlag for deling av personopplysninger etter personvernforordningen. Denne bestemmelsen er også ment å inkludere personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, se merknaden til § 34 tredje ledd i Prop. 79 L (2024–2025). Det er gitt en nærmere omtale av dette i punkt 3.2.5.

For noen typer personopplysninger oppstiller personvernforordningen et særlig vern i form av tilleggskrav for behandlingen – utover det som følger av artikkel 6, jf. artikkel 9 og 10. Artikkel 9 omfatter særlige kategorier av personopplysninger som anses særlig sensitive, herunder opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, genetiske og biometriske data, helseopplysninger samt opplysninger om seksuelle forhold eller seksuell orientering.

Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er forbudt etter artikkel 9 nr. 1, med mindre et av de særskilte unntakene etter artikkel 9 nr. 2 åpner for behandlingen. Et relevant unntak i denne sammenhengen er inntatt i artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Etter dette unntaket kreves det i tillegg at det må foreligge et særskilt grunnlag i unionsretten eller nasjonal rett som åpner for behandlingen, og som står i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, er forenlig med det vesentligste innholdet i retten til vern av personopplysninger og som sikrer egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Når det gjelder hvor klar eller spesifikk en bestemmelse som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, må være, har Justis- og beredskapsdepartementet uttalt følgende i forarbeidene til personopplysningsloven, Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3 side 40:

«[...] Når de nevnte bestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 krever et «grunnlag» for behandlingen, eller at behandlingen er «tillatt», kan de etter sin ordlyd neppe sies å stille et ubetinget krav om at det alltid må foreligge en helt uttrykkelig og spesifikk lovhjemmel. På samme måte som når det gjelder kravet om supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, må det vurderes konkret om en bestemmelse er tilstrekkelig for en gitt behandling, jf. punkt 6.3.2 samt punkt 6.4 om kravene om rettsgrunnlag etter Grunnloven og EMK. Det bør tas i betraktning i en slik vurdering at formålet med artikkel 9 nr. 1 er å sikre særlige kategorier av personopplysninger et særlig vern, noe som kan tilsi at det må gjelde strengere krav enn etter artikkel 6 nr. 3. Departementet bemerker at det etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 ikke trekkes noe systematisk skille mellom alminnelige personopplysninger og særlige kategorier. Personopplysningenes sensitivitet vil i denne sammenhengen være et moment i vurderingen av inngrepets art og omfang, som igjen har betydning for hvilke krav som stilles til inngrepshjemmelen.»

Når det gjelder kravet i artikkel 9 nr. 2 bokstav g om at nasjonal rett må sikre «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser» ved behandlingen av særlige kategorier personopplysninger, uttalte Justis- og beredskapsdepartementet følgende i ovennevnte forarbeider, samme sted:

«Etter departementets syn er det mest nærliggende å ta utgangspunkt i at tiltakene eller garantiene skal ha som sitt primære formål å sørge for at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, tatt i betraktning opplysningenes sensitivitet, behandlingens formål, risikoen ved behandlingen mv. Hva garantiene eller tiltakene kan og må gå ut på, vil kunne variere betydelig. Departementet legger til grunn at én mulig form for tiltak er spesifiserende regler om behandlingen, for eksempel om hvilke personopplysninger som kan samles inn for et gitt formål, hvor opplysningene skal hentes fra, hvordan de skal lagres, nøyaktig hvor lenge de kan lagres, hvem personopplysningene kan utleveres til mv. Der det ikke er mulig å gi detaljerte regler om slike forhold, for eksempel fordi reglene skal omfatte mange ulike kategorier av behandlingsansvarlige og behandlinger, blir det nødvendig å fastsette mer generelle regler. Et eksempel på et slikt tiltak er et krav om at personopplysninger skal pseudonymiseres så langt formålet med behandlingen kan nås på den måten. Slike regler vil gjerne stille større krav til den behandlingsansvarliges egne vurderinger.»

Artikkel 10 gjelder opplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Disse kan bare behandles under offentlig myndighets kontroll eller når det foreligger særskilt hjemmel i nasjonal rett.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til Prop. 56 LS (2017–2018) for en nærmere beskrivelse av kravene som følger av personvernforordningen, se særlig punkt 6.3 om behandlingsgrunnlag, punkt 6.6 om viderebehandling og punkt 7.1.2 om særlige kategorier av personopplysninger. Ellers vises det også til Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.7 for en nærmere redegjørelse for de rettslige rammene for utlevering av personopplysninger.

3.2 Forvaltningslovens regler

3.2.1 Innledning

Forvaltningsloven (fvl.) inneholder alminnelige regler om taushetsplikt for personer som utfører arbeid eller oppdrag for forvaltningen. Hovedreglene om taushetsplikt er inntatt i fvl. § 13, mens de sentrale bestemmelsene om begrensninger i og unntakene fra denne plikten følger i §§ 13 a og 13 b. I § 13 g er det inntatt en forskriftshjemmel som åpner for å gi regler om deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger mellom bestemte forvaltningsorganer for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet. Reglene er i all hovedsak videreført i ny forvaltningslov.

Forholdet til regler om taushetsplikt og opplysningsplikt i andre lover er regulert i fvl. § 13 f. Dersom en tjenesteperson mv. er pålagt taushetsplikt etter en bestemmelse i en annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som supplerende og utfyllende regler, jf. § 13 f første ledd. Dette innebærer at forvaltningsloven gjelder for spørsmål som ikke er særskilt regulert i sektorlovgivningen. I praksis får dette først og fremst betydning der personer som er underlagt en mindre omfattende taushetsplikt i sektorlovgivningen, utfører arbeid eller tjeneste for forvaltningen. For eksempel er ulike former for yrkesmessig taushetsplikt gjerne begrenset til opplysninger som vedkommende får vite om som ledd i utøvelsen av yrket, se blant annet helsepersonelloven § 21. Dersom en person med slik yrkesmessig taushetsplikt arbeider for forvaltningen, gjelder forvaltningslovens taushetspliktreger supplerende for opplysninger som ikke omfattes av den yrkesmessige taushetsplikten. Fvl. § 13 er ikke videreført i ny forvaltningslov, da disse utgangspunktene

uansett følger av fvl. § 1 (ny forvaltningslov § 2 fjerde ledd), om at loven gjelder når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.

I forvaltningsloven § 13 f andre ledd fremgår det videre at taushetsplikten i § 13 går foran eventuell opplysningsplikt etter annen lov, med mindre den aktuelle loven uttrykkelig eller klart forutsetter noe annet. (Bestemmelsen er ikke videreført i ny forvaltningslov, men det er begrunnet i at dette uansett følger av ny forvaltningslov § 2 fjerde ledd.)

I punkt 3.2.2 redegjøres det nærmere for hovedreglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Deretter, i punkt 3.2.3, omtales de begrensningene i taushetsplikten som er oppstilt i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b. I punkt 3.2.4 redegjøres det nærmere for forskriftshjemmelen i § 13 g. Deretter, i punkt 3.2.5, redegjøres det kort for de nye bestemmelsene i ny forvaltningslov § 34 andre og tredje ledd.

3.2.2 Taushetsplikt etter forvaltningsloven

Hovedreglene om taushetsplikt for forvaltningen er inntatt i forvaltningsloven (fvl.) § 13, som i all hovedsak videreføres i ny forvaltningslov §§ 30 til 32.

Det følger av fvl. § 13 første ledd (ny forvaltningslov § 30 første punktum) at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har plikt til å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger som vedkommende får vite om i forbindelse med tjenesten eller arbeidet. Plikten gjelder generelt og inkluderer både arbeidstakere og oppdragstakere, uavhengig av ansettelsesform og oppdragstype. Eksempelvis vil plikten gjelde både for fast ansatte tjenestepersoner, personer med mer kortvarige, midlertidige ansettelser, som vikarer og praktikanter, og for innleide konsulenter. I tjenesteforhold er det ikke krav om at den som utfører tjenesten, selv har inngått kontrakten med forvaltningen – også kontraktsmedhjelpere omfattes. Plikten gjelder for alt arbeid og tjeneste for et forvaltningsorgan – den er ikke begrenset til myndighetsutøvelse.

Taushetsplikten består også etter at arbeids- eller tjenesteforholdet er avsluttet, jf. § 13 tredje ledd første punktum (ny forvaltningslov § 30 tredje punktum), og den varer i 60 år når annet ikke er bestemt, jf. § 13 c tredje ledd. I ny forvaltningslov § 33 første ledd er sistnevnte regel endret for opplysninger om personlige forhold, ved at taushetsplikten bortfaller etter 100 år, eller når det er klart at personen som opplysningene gjelder, har vært død i minst 20 år.

Kjernen i taushetsplikten følger av forvaltningsloven § 13 første ledd (§ 30 første punktum i ny forvaltningslov), som pålegger tjenestepersoner mv. en plikt til «å hindre» at andre får «adgang eller kjennskap» til taushetsbelagte opplysninger. Dette innebærer både en plikt til å unnlate å videreformidle opplysninger og en aktiv plikt til å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysningene, blant annet ved forsvarlig oppbevaring.

Selve taushetsplikten pålegger enhver som utfører arbeid eller oppdag for et forvaltningsorgan, men også forvaltningsorganet som sådant har visse plikter i denne forbindelsen. Etter fvl. § 13 c (ny forvaltningslov § 37 andre ledd) er forvaltningsorganet pålagt å sørge for at taushetsbelagte opplysninger oppbevares på trygghende måte. I første ledd i nevnte paragraf fremgår det at forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder. Se også fvl. § 13 b andre ledd (ny forvaltningslov § 36) om taushetsplikt for parter, partsrepresentanter og vitner som får tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Taushetsplikten gjelder overfor alle «andre», og ikke bare tilfeldig utenforstående. Dette innebærer at taushetsplikten i utgangspunktet også er til hinder for å dele taushetsbelagte opplysninger med kollegaer i samme forvaltningsorgan, men her vil fvl. §§ 13 a og 13 b gi en

viss delingsadgang, se nærmere om disse i punkt 3.2.3 nedenfor. Taushetsplikten vil også være til hinder for å legge opplysningene inn i datasystem som driver med automatisert saksbehandling. Opplysningene kan heller ikke benyttes av tjenstepersonen mv. i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre jf. § 13 tredje ledd andre punktum. I ny forvaltningslov er dette formulert som at opplysningene ikke kan utnyttes for egne private formål, se ny forvaltningslov § 30 andre punktum.

Taushetsplikten gjelder for opplysninger som vedkommende har fått vite om «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet». Dette inkluderer både opplysninger som tjenstepersonen mv. har innhentet eller fått tilgang til i forbindelse med saksbehandlingen, og opplysninger som vedkommende har kommet over mer tilfeldig, for eksempel i forbindelse med et arkivsøk.

Forvaltningsloven § 13 første ledd angir to hovedkategorier av opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Den første kategorien er opplysninger om «noens personlige forhold», jf. § 13 første ledd nr. 1 (videreført i ny forvaltningslov § 31). Dette omfatter opplysninger om fysiske personers private forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv, slik som opplysninger om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, følelsesliv, politisk eller religiøs overbevisning, biometriske opplysninger, opplysninger om en persons egenskaper eller utførte handlinger som kan si noe om en persons personlig karakter samt visse forhold knyttet til familie og hjem.

At opplysningen gjelder en enkeltperson, er ikke tilstrekkelig. Det er heller ikke tilstrekkelig at det er tale om en personopplysning etter personvernforordningen, det vil si opplysninger om en identifisert eller identifiserbar fysisk person jf. forordningen artikkel 4 nr. 1. Terskelen etter forvaltningsloven er høyere og knytter seg til opplysningens sensitivitet og skadepotensial. Det er heller ikke i seg selv tilstrekkelig at opplysningene omfattes av særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen § 9 nr. 1, selv om slike opplysninger i hovedsak vil anses som opplysninger om personlige forhold.

Hva som skal regnes som «personlige forhold» må vurderes konkret, og vurderingen kan ofte være tvilsom. Hva personen selv mener, er ikke avgjørende. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (2009) punkt 6.2.3.1. side 79, er det gitt følgende veiledning for vurderingen:

«I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynnte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.»

Opplysningene må være knyttet til en bestemt person for å være omfattet av taushetsplikten. Dette følger av vilkåret om at de må gjelde «noens» personlige forhold. Opplysninger som ikke inneholder noen individualiserende kjennetegn, og derfor ikke kan knyttes til en bestemt person, er ikke taushetsbelagte. Som påpekt i forarbeidene til ny forvaltningslov innebærer dette at opplysninger som i utgangspunktet inneholder slike kjennetegn, ikke lenger vil være taushetsbelagte dersom de aidentifiseres, dvs. hvis alle individualiserende kjennetegn fjernes, se Prop. 79 (2024–2025) punkt 30, merknaden til § 31.

I fvl. § 13 andre ledd (ny forvaltningslov § 31 andre ledd første punktum) listes det opp enkelte opplysninger som *ikke* skal anses som personlige forhold, med mindre opplysningene rører klientforhold eller andre forhold som må anses personlig (for eksempel der en adresse vil røpe at vedkommende sitter i fengsel eller der det er tale om hemmelig nummer eller skjult adresse).

I bestemmelsen nevnes uttrykkelig «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted». I ny forvaltningslov § 31 andre ledd (som viderefører fvl. § 13 andre ledd) er også arbeidsgiver, postadresse, e-postadresse og telefonnummer uttrykkelig nevnt, samt nummer med tilsvarende funksjon som fødselsnummer. Sistnevnte kategori omfatter blant annet d-nummer, DUF-nummer og utenlandske nummer med tilsvarende funksjon, se Prop. 79 (2024–2025) punkt 30, merknaden til § 31. Når det gjelder fødselsnummer, oppstiller imidlertid personopplysningsloven et visst vern i § 12 første ledd.

Listen i fvl. §13 andre ledd er ikke uttømmende, men gir uttrykk for at opplysninger som ikke er mer sensitive enn de som nevnes, normalt ikke er taushetsbelagte.

Opplysninger om lovbrudd har tradisjonelt vært ansett som personlige forhold, men i dag må dette vurderes konkret, blant annet ut fra om handlingen er begått i privat sammenheng, i næringsvirksomhet eller i en stilling som krever særlig tillit. Mistanke om lovbrudd vil som regel være taushetsbelagt. I Prop. 79 (2024–2025) punkt 12.3.1.4 på side 161-162 er det redegjort nærmere for de rettslige utgangspunktene og vurderingsmomentene for når opplysninger om lovbrudd skal anses som personlige forhold underlagt taushetsplikt.

Hvorvidt kildeopplysninger er omfattet av taushetsplikten, må også vurderes konkret, jf. Prop. 79 (2024–2025) punkt 12.3.1.4 side 162. I forarbeidet til en lovendring i 1977, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) punkt 3.2.4 side 25, uttalte departementet at det «i utgangspunktet bør anses som et personlig forhold at noen har gitt opplysninger om en annen, med mindre det er tale om anmeldelser o.l. mellom næringsdrivende». Samtidig påpekte departementet at det blir opp til forvaltningsorganet å vurdere konkret om opplysningen bør beskyttes eller ikke. I noen tilfeller kan det være god grunn til å beskytte forvaltningens kilde, for eksempel der kilden har grunn til å frykte represalier.

Ordinære opplysninger om økonomiske forhold som lønn, inntekt og skatt som går fram av offentlige skattelister e.l., er ikke ansett som personlig forhold. Derimot kan belastende eller sensitive opplysninger om økonomiske forhold være omfattet, jf. Prop. 79 (2024–2025) punkt 12.3.1.4 side 162.

Den andre hovedkategorien taushetsbelagte opplysninger er opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår», jf. § 13 første ledd nr. 2 (ny forvaltningslov § 32). Bestemmelsen omfatter blant annet opplysninger om maskiner og annet mekanisk utstyr, datautstyr, produksjonsmetoder, programvare, kontraktsvilkår, markedsstrategier, analyser og prognoser.

For at slike opplysninger skal være taushetsbelagt må de «være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Det avgjørende er om opplysningene etter sin art kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst dersom de blir kjent. Det er ikke avgjørende om den konkrete mottakeren kan ha nytte av opplysningene, men om opplysningene generelt kan skade virksomheten dersom de blir offentlig kjent.

Reglene om taushetsplikt for næringsopplysninger må i dag ses i sammenheng med lov 27. mars 2020 nr. 15 om vern av forretningshemmeligheter (forretningshemmelighetsloven), som tar sikte på å gjennomføre EUs forretningshemmelighetsdirektiv (EU) 2016/943 om beskyttelse av fortrolig knowhow og fortrolige forretningsopplysninger (forretningshemmeligheter) mot ulovlig tilegnelse, bruk og utlevering. Etter direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav c følger det at direktivet ikke berører anvendelsen av nasjonale regler som krever eller tillater at nasjonale offentlige myndigheter videreformidler opplysninger som de har mottatt fra private for å ivareta

offentlige interesser. Direktivet er dermed ikke til hinder for at et forvaltningsorgan deler forretningshemmeligheter med andre forvaltningsorganer dersom dette skjer innenfor rammene av nasjonale regler og ivaretar relevante offentlige interesser.

3.2.3 Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven

Som det fremgår i punkt 3.2.2 gjelder taushetsplikten etter forvaltningsloven (fvl.) § 13 overfor alle «andre», herunder ansatte i andre organer og kollegaer i samme organ. For at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles innad i et organ og mellom forvaltningsorganer, må det derfor foreligge særskilt hjemmel i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

I fvl. §§ 13 a og 13 b er det gitt en rekke bestemmelser som gir en viss adgang til å dele opplysninger med andre uten hinder av den taushetsplikten som følger av § 13. Reglene er i hovedsak videreført i ny forvaltningslov § 30 andre ledd andre punktum og i § 34.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 til 4 har regler om begrensninger i taushetsplikten for de tilfeller der det ikke er behov for beskyttelse av de interessene som taushetsplikten skal ivareta. Etter bestemmelsen er taushetsplikten etter § 13 ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet, samtykker, jf. § 13 a nr. 1 (se ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav a og b). Regelen har sin naturlige forklaring i at hensynene som begrunner taushetsplikten, sjelden gjør seg gjeldende i slike tilfeller.

Et samtykke til å dele personopplysninger må oppfylle vilkårene for å utgjøre et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a. I forordningen artikkel 4 nr. 11 er det gitt en definisjon av hva som regnes som samtykke. Se også nærmere om kravet til gyldig samtykke i merknadene til ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav a i Prop. 79 (2024–2025) punkt 30 på side 430.

I § 13 a nr. 2 er det inntatt en presisering av at taushetsplikten ikke er til hinder for å bruke opplysninger i statistisk form eller på annen måte der individualiserende kjennetegn utelates. Presiseringene er i utgangspunktet overflødige, da anonymiserte opplysninger ikke er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13. Bestemmelsen er av denne grunnen ikke videreført i ny forvaltningslov, se Prop. 79 (2024–2025) punkt 12.3.3.4 side 171.

Etter fvl. § 13 a nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for deling av opplysninger når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig, for eksempel fordi opplysningen allerede er allment kjent eller lett tilgjengelig. Bestemmelsen er ment som et snevert unntak fra taushetsplikten og bygger på en forutsetning om at det offentlige ikke skal gi bedre grunnlag eller sikrere kilde til opplysningene enn det som er tilgjengelig for allmenheten, og at det offentlige ikke skal bidra til ytterligere spredning av taushetsbelagte opplysninger.

Det generelle unntaket fra taushetsplikt for opplysninger som er «alminnelig tilgjengelig» etter fvl. § 13 a nr. 3, er i ny forvaltningslov erstattet med et mer spesifisert unntak for «opplysninger som fremgår av et offentlig register som er tilgjengelig for allmenheten», jf. ny forvaltningslov § 31 andre ledd andre punktum. Slike registre vil typisk være Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene og grunnboken. Det er også gjort justeringer i det generelle unntaket for opplysninger som er «alminnelig kjent» etter fvl. § 13 a nr. 3, ved at terskelen er satt noe høyere, se ny forvaltningslov § 31 andre ledd andre punktum («opplysninger som er kjent i offentligheten på en slik måte at grunnlaget for taushetsplikten må anses å ha falt bort»). Bestemmelsen i fvl. § 13 a nr. 3 om at taushetsplikten ikke er til hinder for å bruke opplysningene når «ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig», er også endret. I

ny forvaltningslov § 31 andre ledd andre punktum heter det at taushetsplikten ikke omfatter «opplysninger som grunnlaget for taushetsplikt av andre helt særlige grunner ikke gjør seg gjeldende for». Se nærmere om disse justeringene i Prop. 79 (2024–2025) punkt 12.3.3.4 side 167 følgende.

I fvl. § 13 a nr. 4 (ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav k) fremgår det at utfallet av en benådningssak kan gjøres kjent uten hinder av taushetsplikt.

I *forvaltningsloven § 13 b* er det inntatt bestemmelser som åpner for å dele taushetsbelagte opplysninger i tilfeller der private eller offentlige interesser tilsier det. Dette innebærer først og fremst at sakens parter og deres representanter har rett til innsyn i sin sak uten hinder av taushetsplikten, jf. § 13 b nr. 1 (se ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav c).

For at forvaltningen skal kunne løse sine oppgaver på en hensiktsmessig måte, er det i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 inntatt en bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes «for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for». Bestemmelsen er videreført i ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav d. Hvilke formål opplysningene er gitt eller innhentet for, beror på en objektiv vurdering. Bakgrunnen for at opplysningene er gitt av de berørte eller innhentet av organet, vil stå sentralt i vurderingen. I tillegg vil det ha betydning hva den som har krav på taushet, med rimelighet kan forvente ut fra sakstypen og forholdene ellers. Som eksempler på bruk i tråd med formålet nevnes i ordlyden bruk i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Regelen gjelder uavhengig av om det er forvaltningen som har innhentet opplysningene eller om en person har inngitt disse selv til forvaltningsorganet. Det er ikke oppstilt noen grenser for hvem opplysningene kan deles med – det kan være kollegaer i samme organ, ansatte i andre organer, private konsulenter og andre som har noe med saken å gjøre.

Det at «oppfølging og kontroll» er spesifikt nevnt i § 13 b nr. 2, innebærer at vilkåret kan anses oppfylt selv om bruken ikke gjelder den opprinnelige saken opplysningene ble innhentet for. Som lagt til grunn av Marius Stub i Karnovs lovkommentar til § 13 b, vil det blant annet være adgang til å benytte opplysninger innhentet i forbindelse med en tildelingssak, i en etterfølgende sak om tilbakekall av en tillatelse eller en sak om ileggelse av administrative sanksjoner som følge av vilkårsbrudd. I slike tilfeller er det en så nær sammenheng mellom det opprinnelige vedtaket og oppfølgingen, at det ville svekket håndhevingsmulighetene om det ikke skulle være adgang til å bruke de opplysninger som ble gitt eller innhentet ved tildelingen. Derimot vil det ikke være adgang til å bruke opplysningene for å behandle andre saker som hører under forvaltningsorganets ansvarsområde, se for eksempel JDLOV-1993-2921.

Hvorvidt bruken av taushetsbelagte opplysninger faller inn under formålsbegrensningen i § 13 b nr. 2, kan være tvilsomt. Selv der bruken i og for seg faller inn under ordlyden, må det antagelig innfortolkes et nødvendighetskrav – slik at taushetsbelagte opplysninger bare kan deles med hjemmel i § 13 b nr. 2 så langt det er nødvendig for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. At det gjelder et slik generelt nødvendighetskrav er blant annet lagt til grunn i Jon Sverdrup Efstad og Camilla Selman, *Taushetsplikt i forvaltningen*, Universitetsforlaget, 2021, side 265–266. Dersom opplysningene må anses vernet etter EMK artikkel 8 nr. 1, følger et slik forholdsmessighetskrav direkte av EMK artikkel 8 nr. 2. Høyesterett har også lagt til grunn at dette gjelder tilsvarende etter Grunnloven § 102, se blant annet HR-2022-718-A avsnitt 85 følgende med henvisning til tidligere praksis. I tillegg stiller personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e et krav til nødvendighet i tilfeller der behandlingen av personopplysninger ikke

bygger på annet grunnlag. I ny forvaltningslov § 34 andre ledd er dette hensyntatt gjennom en generell forholdsmessighetsbegrensning, se mer om denne i punkt 3.2.5 nedenfor.

Videre er det adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre tjenestepersoner mv. innad i organet eller etaten når dette er nødvendig for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, jf. § 13 b nr. 3 (se ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav e). Hva som menes med «etaten» er ikke nærmere definert, men må forstås som en samlebetegnelse for ulike organer innen samme gren av forvaltningen.

Taushetsbelagte opplysningene kan også brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen, jf. § 13 b nr. 4 (se ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav h og i).

Etter fvl. § 13 b nr. 5 kan forvaltningsorganet gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med det aktuelle forvaltningsorganet, for eksempel om at vedkommende er part i en sak, har søkt om en ytelse eller på annen måte har vært i kontakt med organet, og om avgjørelser som er truffet. Bestemmelsen er videreført i ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav g.

Fvl. § 13 b nr. 5 åpner også for å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer dersom dette er nødvendig for å fremme avgiverorganets lovpålagte oppgaver eller oppgaver som følger av instruks eller oppnevningsgrunnlag, jf. § 13 b nr. 5 (videreført i ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav f). Det at mottakerorganet har behov for opplysningene, gir ikke grunnlag for deling etter denne bestemmelsen. Lovavdelingen har i denne sammenhengen uttalt at nødvendighetskravet ikke bør «tolkes for strengt i tilfeller hvor det er tilstrekkelig nær og saklig sammenheng mellom avgiverorganets og mottakerorganets virksomhet», se JDLOV-1993-2921. Avgiverorganets interesse trenger ikke være knyttet til en konkret sak. Delingen kan gjøres i forbindelse med «mer generelt oppfølgingsarbeid overfor den enkelte klient», og i tilfeller der det er «nødvendig å underrette andre myndigheter om forhold som generelt er i strid med de forutsetninger som er satt opp for avgiverorganets virksomhet, f.eks. det økonomiske grunnlag for virksomheten», jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) punkt 3.3.6 side 33.

Forvaltningen kan også anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller en kontrollmyndighet når allmenne hensyn tilsier det, eller når forfølgning av lovbrudd har naturlig sammenheng med organets oppgaver, jf. fvl. § 13 b nr. 6 (videreført i ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav j). Det må i utgangspunktet være tale om et begått lovbrudd, med mindre også forberedelseshandlinger anses som lovbrudd i det aktuelle tilfellet, eller når grensen for straffbart forsøk er overtrådt. Det er ikke et vilkår at lovbruddet er fastslått ved dom eller på annen måte, ei heller at det er ilagt straff eller andre sanksjoner. Det er tilstrekkelig at det er sannsynlighetsovervekt for at det foreligger et lovbrudd.

Bruken av «kontrollmyndighet» i § 13 b første ledd nr. 6 sikter til kontrollmyndigheter som håndhever spesiell lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) punkt 3.3.6 side 35. Som det fremgår nevnte sted, er slike organer nevnt spesifikt i tillegg til påtalemyndigheten fordi departementet mente at det burde være samme adgang til å anmelde lovovertridelser, og for øvrig gi opplysninger, til slike myndigheter som til påtalemyndigheten.

Etter § 13 b nr. 7 (ny forvaltningslov § 34 første ledd bokstav m) er det gitt hjemmel for å dele taushetsbelagte opplysninger med andre «så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse».

Loven åpner også for deling etter oppgaveregisterloven, jf. § 13 b nr. 8 og for utlevering til organer i andre EØS-stater etter tjenesteloven, jf. § 13 b nr. 9.

3.2.4 Forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g

Forvaltningsloven § 13 g er en forskriftshjemmel som åpner for å gi forskrift om adgang for bestemte organer til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Bestemmelsen, som trådte i kraft 1. juli 2021, lyder slik:

«Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.»

Hjemmelen er videreført og utvidet i ny forvaltningslov § 35. Etter ny forvaltningslov § 35 kan det også gis forskrift om deling mellom forvaltningsorganer og selvstendige rettssubjekter som er omfattet av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova) § 2 første ledd bokstav c og d.

Forskriftshjemmelen i fvl. § 13 g ble gitt fordi regelverket ikke ble ansett å dekke behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 2.5 side 14. Et hovedformål med forskriftshjemmelen er å legge til rette for mer informasjonsdeling innad i forvaltningen der det foreligger et behov for det, se nevnte proposisjon punkt 4.3 på side 29. Hjemmelen er først og fremst aktuell å bruke på områder der det foreligger et konkret behov for en utvidet delingsadgang for nærmere avgrensede formål. I forarbeidet til ny forvaltningslov er det uttalt at hjemmelen for eksempel er aktuell for å gi regler om videre delingsadgang for å forhindre økonomisk kriminalitet, se Prop. 79 L (2024–2025) punkt 12.5.4.5 side 183.

Bestemmelsen åpner for å gi forskrift om at taushetsplikten etter fvl. § 13 ikke skal være til hinder for at «bestemte organer» kan dele opplysninger «for å utføre oppgaver lagt til avgiver- eller mottakerorganet». Det må dermed fastsettes i forskriften hvilke konkrete forvaltningsorganer som kan dele opplysninger, og hvilke av avgiver- eller mottakerorganets oppgaver som kan gi grunnlag for deling, se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 60.

Forskriftshjemmelen åpner bare for å begrense den taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 -enten direkte eller der forvaltningsloven §§ 13 følgende er gitt anvendelse gjennom bestemmelser i særlovgivningen, se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 29. Forskriftshjemmelen åpner ikke for å gi forskrift om deling av opplysninger som er taushetsbelagt på andre grunnlag enn forvaltningsloven § 13.

Forvaltningsorganer som er underlagt taushetsplikt etter annen lov, kan med andre ord ikke dele opplysninger med hjemmel i forskrift etter fvl. § 13 g. Dette gjelder blant annet Tolletaten, Skatteetaten og politiet (i polisiær virksomhet) samt medarbeidere i NTAES. For slike organer må en eventuell deling ha hjemmel i den aktuelle sektorlovgivningen. Bestemmelsen i § 13 g første punktum åpner imidlertid for å gi forskrift om at organer som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, kan dele taushetsbelagte opplysninger med organer som ikke er

underlagt forvaltningslovens taushetspliktregler – slik som Tolletaten, Skatteetaten, politiet og medarbeidere i NTAES – for å utføre oppgaver lagt til avgiver- eller mottakerorganet.

Forskriftshjemmelen åpner for å gi regler om deling av taushetsbelagte opplysninger for å utføre oppgaver «som er lagt» til avgiver- eller mottakerorganet. Det er ikke anledning til å gi forskrift som pålegger avgiver- eller mottakerorganet nye oppgaver, eller for å gi forskrift som fastsetter opplysningsplikt. Forskriftshjemmelen åpner heller ikke for å gi regler som skal gjelde i stedet for eksisterende hjemler i annen lov for innhenting og behandling av opplysninger.

I tillegg til deling åpner hjemmelen i fvl. § 13 g første punktum for å gi forskrift om «annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen». Begrepet «behandling» skal her forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2, og det omfatter blant annet videredeling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting av opplysninger, jf. Prop. 166 L (2020–2021) i merknadene til bestemmelsen i punkt 8 side 61.

Etter ordlyden må det være en forbindelse mellom delingen og den behandlingen av opplysninger som ellers reguleres i forskriften. Med andre ord må forskriften gjelde «behandling av opplysninger i tilknytning til utførelsen av den eller de av avgiver- eller mottakerorganets oppgaver som gir grunnlag for delingen, og som er angitt i forskriften», se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 61.

Det er ikke oppstilt noen begrensninger for hvem som kan stå for en slik «annen behandling i forbindelse med delingen». Etter forarbeidet fremkommer det at denne delen av forskriften gjelder uavhengig av om organet som har fått opplysningen, er undergitt forvaltningslovens regler om taushetsplikt eller ikke, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 30 og punkt 8 side 61. Det er dermed adgang til å fastsette behandlingsadgang også for organer som ikke er omfattet av adgangen til å dele opplysninger etter forskriften som gis. Dette innebærer blant annet at det kan gis forskrift som åpner for at bestemte forvaltningsorganer som er underlagt forvaltningslovens taushetspliktsregler, kan dele opplysninger med Tolletaten, Skatteetaten eller politiet, og at det kan fastsettes i forskriften at disse mottakende organene skal kunne foreta annen behandling av opplysningene. Det kreves ikke da en tilleggshjemmel for behandlingen i sektorlovgivningen til organene.

Hjemmelen til å gi forskrift om «annen behandling av opplysninger» er etter sin ordlyd heller ikke begrenset til å bare omfatte de opplysningene som er delt i medhold av en forskrift med hjemmel i § 13 g. Dersom organer som har taushetsplikt etter annen lov, deler på grunnlag av sine egne hjemler (for eksempel politiet), kan det fastsettes i forskriften at også opplysninger delt på dette grunnlaget, skal kunne behandles – såfremt behandlingen har en forbindelse med de oppgavene som gir grunnlag for deling etter forskriften. En forskrift gitt i medhold av § 13 g kan også åpne for at mottakende organ kan behandle opplysninger det har tilgang til, herunder gjennom registre, såfremt tilknytningskravet er oppfylt.

Forutsetningen for å kunne dele er at dette ikke utgjør et «uforholdsmessig inngrep» overfor den opplysningen gjelder. Spørsmålet om deling vil være uforholdsmessig, må vurderes konkret i forbindelse med forskriftsfestingen av den aktuelle delingsadgangen. Som fremholdt i forarbeidene må vilkåret om forholdsmessighet fastsettes og eventuelt presiseres nærmere i den enkelte forskrift, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 61. Hensynet til taushetsplikt må avveies mot hensyn som begrunner deling, herunder effektiv kriminalitetsbekjempelse.

En forskrift fastsatt med hjemmel i fvl. § 13 g kan gi mottakerorganet et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 jf. nr. 3, se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 32. Hvis det er nødvendig for å utføre organets oppgaver, kan en slik forskrift også gi

mottakerorganet grunnlag for behandling av opplysninger som er å anse som «profilering» etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 og 3, samt gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2, se ovennevnte proposisjon samme sted. En forskrift etter fvl. § 13 g kan med andre ord gi grunnlag for behandling som mottakerorganet ikke har mulighet til etter eksisterende hjemler – forutsatt at behandlingen skjer som ledd i oppgaver som er lagt til organet.

Videre er det klart forutsatt i forarbeidene at forskrifter gitt i medhold av fvl. § 13 g første ledd vil kunne utgjøre et særskilt grunnlag for viderebehandling ved deling og videre bruk av taushetsbelagte personopplysninger for nye og uforenlige formål, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, herunder særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2, se merknadene til bestemmelsen i Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 61.

I forskriften kan det også fastsettes materielle og prosessuelle vilkår for både deling og etterfølgende behandling, såfremt dette er forenlig med annen lovgivning. I tillegg kan det gis regler om for eksempel behandlingsansvar, sammenstilling av de delte opplysningene og andre opplysninger som behandles for å utføre den aktuelle oppgaven, lagring og sletting og tiltak for å ivareta informasjonssikkerheten. Når det gjelder behandlingsansvar, er det forutsatt i forarbeidet at mottakerorganet vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Som behandlingsansvarlig har mottakerorganet ansvar for å sørge for at de personopplysningene som behandles, er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c

Det følger av § 13 g andre punktum at forskrift gitt etter første punktum, også kan omfatte opplysninger som er underlagt en mer begrenset delingsadgang enn det som følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd (som gjelder begrensninger i taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser). Bestemmelsen omfatter tilfeller der det i sektorlovgivningen er gitt bestemmelser som innskrenker adgangen til å dele opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 b første ledd. Et eksempel på en slik bestemmelse er lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 7 tredje ledd. Bestemmelsen i fvl. § 13 g andre punktum er begrunnet med at delingsadgangen ellers kunne blitt begrenset på en uheldig måte og at det kunne satt en stopper for et godt og effektivt samarbeid, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 61.

Forutsetningen for å anvende derogasjonshjemmelen etter andre punktum er at det foreligger et «etablert samarbeid» mellom avgiver- og mottakerorganet, med andre ord må begge organene inngå i et slik samarbeid. Dette tilleggsvilkåret er begrunnet i de særlige hensynene som normalt ligger til grunn for begrensningene i delingsadgangen som følger av særlovgivningen. Begrensningene fastsatt i sektorlovgivningen kan derfor ikke uten videre settes til side. Det må være nødvendig å gi en større delingsadgang enn det sektorlovgivningen knesetter. Vilkåret «etablert samarbeid» er ment å ivareta dette, og vil være oppfylt der man kan påvise praksis over noe tid, eller der det foreligger formelt grunnlag som lov, forskrift eller avtale.

Forskrifter etter første punktum kan bare omfatte opplysninger som er underlagt særlige begrensninger i delingsadgangen gjennom annen lovgivning dersom dette er «nødvendig». Forarbeidet gir begrenset veiledning ut over å konstatere at vilkåret synliggjør at det må gjøres en nærmere vurdering av forskriftens rekkevidde der denne åpner for deling på områder der sektorlovgivning har en særskilt regulering, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 62. Hensynene som begrunner den avvikende reguleringen i sektorlovgivningen, må vurderes opp mot behovet for utvidet delingsadgang. I tilfeller der det kan påvises et etablert samarbeid, vil det ofte være både nødvendig og forholdsmessig med en utvidet delingsadgang. I juridisk litteratur

fremholdes at vilkåret vil være oppfylt der deling av opplysninger er nødvendig for at ulike forvaltningsorganer skal kunne samarbeide om å løse viktige fellesoppgaver, jf. Marius Stub, *lovkommentar til forvaltningsloven § 13 g* (Karnov), note 8 avsnitt 3 (sist ajourført 10.01.2025).

Kriteriene for å bruke § 13 g omtales nærmere under forslagene i punkt 7.

3.2.5 Forvaltningslovens unntak fra taushetsplikt som delingsgrunnlag etter personvernregelverket

I ny forvaltningslov er inntatt en bestemmelse i § 34 tredje ledd som uttrykkelig presiserer at forvaltningslovens unntak fra taushetsplikt for personlige forhold (etter § 34 første ledd) utgjør selvstendige rettslige grunnlag for deling av personopplysninger etter personvernforordningen, herunder personopplysninger som er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10. I forarbeidet er bestemmelsen forutsatt å gjelde uavhengig av om personopplysningene er taushetsbelagte, se Prop. 79 L (2024–2025) merknadene til § 34 i punkt 30.

Dersom opplysningene som deles etter unntakene fra taushetsplikt i § 34 første ledd, er personopplysninger, og delingen utgjør en behandling som er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, krever personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 at det foreligger et eget behandlingsgrunnlag for delingen (viderebehandlingsgrunnlag), se punkt 3.1.3 ovenfor. Tredje ledd i § 34 i ny forvaltningslov gjør det klart at de enkelte unntakene fra taushetsplikt etter første ledd utgjør et tilstrekkelig viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen i slike tilfeller.

Bestemmelsen i § 34 tredje ledd er ment å klargjøre forholdet mellom unntakene fra taushetsplikt og personvernregelverket og er i hovedsak ansett som en videreføring av gjeldende rett, se Prop. 79 L (2024–2025) punkt 12.5.4.7. Lovfestingen er forutsatt å tilrettelegge for mer deling ved å gjøre deling av opplysninger praktisk enklere, ettersom bestemmelsen gjør det klart at det er tilstrekkelig å vurdere vilkårene for deling i forvaltningsloven.

Det ble samtidig lovfestet en forholdsmessighetsbegrensning som § 34 andre ledd i ny forvaltningslov. I ny § 34 andre ledd fremgår det at det ikke er adgang til å dele en opplysning etter første ledd dersom delingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder. Bestemmelsen må ses i sammenheng med personvernforordningens krav om at en nasjonal regel som åpner for å behandle personopplysninger for uforenelige formål, må utgjøre et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1, jf. artikkel 6 nr. 4, se punkt 3.1.3 ovenfor. Forholdsmessighetsbegrensningen er ment å sikre at adgangen til å behandle personopplysninger for uforenlige formål i medhold av de enkelte unntakene fra taushetsplikt ikke strekker seg lengre enn det personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 jf. artikkel 23 nr. 1 gir adgang til. Forholdsmessighetsbegrensningen er også ment å sikre at det ikke gjennom deling av taushetsbelagte opplysninger gjøres inngrep i privatlivet utover det Grunnloven og EMK åpner for.

I forarbeidet er § 34 andre ledd omtalt som en sikkerhetsventil som er ment å fange opp særlige tilfeller der opplysningene likevel ikke bør deles i det konkrete tilfellet, se Prop. 79 L (2024–2025) merknadene til § 34 i punkt 30 på side 435. Samme sted i proposisjonen er det forutsatt at det vil være en høy terskel for at deling av opplysninger etter første ledd skal anses å utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningene gjelder, og at den klare hovedregelen er at taushetsbelagte opplysninger kan deles dersom vilkårene i unntakene i første ledd er oppfylt. Videre presiseres det at unntak fra taushetsplikt i prinsippet er et inngrep i privatlivet til

den enkelte, og at unntakene som er oppstilt i forvaltningsloven er et resultat av en avveining mellom hensynet til den enkeltes privatliv og hensynet til informasjonsutveksling som er nødvendig for en effektiv og trygg forvaltning. Ved vurderingen av om delingen likevel vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep, skal det etter forarbeidet blant annet legges vekt på:

«[...] behovet for å dele opplysningene og i hvilken grad delingen kan ha sammenheng med det opprinnelige innsamlingsformålet. Det er i første rekke ved deling til helt andre formål enn de opprinnelige innsamlingsformålene, hvor begrensningen kan tenkes å komme til anvendelse [...]. Behovet for deling må veies mot hvor inngripende delingen er for den opplysningene gjelder, blant annet i lys av omfanget av opplysningene som skal deles, om de er av en særlig sensitiv karakter eller særlig stor betydning, om den tiltenkte bruken av opplysningene er særlig upåregnelig for den opplysningen gjelder eller utfallet av saken kan få særlig store konsekvenser for vedkommende, og om den opplysningen gjelder får informasjon om delingen slik at det gis mulighet til kontradiksjon.»

3.3 Sektorlovgivningen

3.3.1 Regler om taushetsplikt i sektorlovgivningen

Sektorlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser om taushetsplikt og om adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger. Noen av bestemmelsene er i praksis overflødige, ved at de gjentar det samme som følger av forvaltningsloven §§ 13–13 f, mens andre har selvstendig betydning ved at de utvider, innskrenker eller spesialisierer taushetsplikten på måter som er nødvendige for bestemte sektorer.

Politiet er underlagt ulike regelsett om taushetsplikt, avhengig av hvilke oppgaver som utføres. Behandles opplysninger til politimessige formål slik dette er definert i lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 2 nr. 13, gjelder taushetsplikt etter kapittel 5 og 6.

Utgangspunktet er at ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har taushetsplikt om det man i tjenesten får vite om «noens personlige forhold», jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Det oppstilles imidlertid relativt vidtrekkende unntak fra hovedregelen. Etter § 27 kan politiet utlevere opplysninger ved avvergende og forebyggende virksomhet og etter § 28 for andre politimessige oppgaver på nærmere angitte vilkår. Ytterligere kan politiet utlevere opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på uforsvarlig måte, jf. § 30 første ledd. Hvilke organer det blant annet kan utleveres opplysninger til, er presisert i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 9-6. Dette omfatter Skatteetaten, Tolletaten, Arbeids- og velferdsetaten og tilsynsorganer.

Adgangen til å utlevere opplysninger fra politiets registre etter politiregisterforskriften del 11 er noe mer begrenset. Dette gjelder blant annet utlevering av opplysninger fra kriminalitetsetterretningsregisteret, jf. § 47-9. Fra Økokrims hvitvaskingsregister, ASK, kan det utleveres opplysninger til andre offentlige organer som ledd i bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering eller tilknyttet kriminalitet, blant annet i henhold til politiregisterloven §§ 26 og 27, jf. § 52-6 nr. 2 bokstav a punkt i. Etter fjerde ledd kan det også utleveres opplysninger fra ASK til tilsynsmyndigheter når dette kan få betydning for deres tilsynsvirksomhet.

I tillegg nevnes at Økokrim etter lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) § 34 andre ledd kan gi opplysninger som er oversendt etter § 26 til andre offentlige myndigheter som arbeider med å forebygge og avdekke terror og terrorfinansiering. I tillegg kan det gis opplysninger oversendt etter § 26 til Skatteetaten og Tolletaten til bruk i deres arbeid med skatt, avgift og tollavgift.

I tilfeller der opplysninger behandles til forvaltningsformål, gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 f med unntak som følger av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 24, jf. § 24 første ledd andre punktum.

Skatteetaten har tre forvaltningsområder: Skattemyndighetene, innkrevingsmyndigheten og folkeregistertyndigheten. I arbeidet med *skatt* er Skatteetaten underlagt en streng taushetsplikt etter lov 27. mai 2016 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) § 3-1. Taushetsplikten gjelder for alle som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag for etaten, og omfatter både personlige forhold og økonomiske eller bedriftsmessige opplysninger. Dette innebærer at taushetsplikten er strengere enn taushetsplikten etter forvaltningsloven.

Etter skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd kan Skatteetaten utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter dersom dette er nødvendig for at mottakeren skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver eller forhindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Av skatteforvaltningsloven § 3-3 andre ledd fremgår det at utleveringen ikke må være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie. I skatteforvaltningsloven § 3-3 tredje ledd er det gitt hjemmel for å gi forskrift om blant annet at opplysninger i enkelte tilfeller alltid skal kunne utleveres.

I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift om at Skatteetaten blant annet kan dele opplysninger med offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3 til bruk i sitt arbeid med å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet, jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd bokstav m.

På *innkrevingsområdet* reguleres taushetsplikten av lov 25. april 2025 nr. 12 om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) § 9. Taushetsplikten er i utgangspunktet lik den som gjelder etter skatteforvaltningsloven, men utfylles på innkrevingsområdet av forvaltningsloven, jf. innkrevingsloven § 4. Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 til § 13 e gjelder derfor utfyllende, jf. forvaltningsloven § 13 f. I innkrevingsforskriften § 14-1 er det gitt forskrift om utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter, blant annet til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3.

På *folkeregisterområdet* er taushetsplikten regulert i lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 9-1, som bestemmer at enhver som behandler personopplysninger etter denne lov, plikter å bevare taushet om det han eller hun får kjennskap til i sitt arbeid. Forvaltningsloven gjelder utfyllende.

Av folkeregisterloven § 9-1 andre ledd følger at taushetsplikten i utgangspunktet ikke omfatter opplysninger om blant annet en persons fulle navn, fødselsdato, kjønn, fødsels- og d-nummer, adresse, fødested, statsborgerskap eller sivilstand.

I folkeregisterloven §§ 10-1 og 10-2 er det gitt bestemmelser om utlevering av henholdsvis ikke-taushetsbelagte opplysninger og taushetsbelagte opplysninger. For taushetsbelagte opplysninger er det bestemt at disse kan utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter og til private virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt.

Etter folkeregisterloven § 10-5 kan folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til andre offentlige myndigheter og virksomheter og til finansforetak når de kan ha bruk for opplysningene i sin virksomhet. Videre kan offentlige myndigheter og virksomheter samt finansforetak varsles ved mistanke om at registrerte personopplysninger knytter seg til en falsk eller fiktiv identitet.

Taushetsplikten for *Tolletaten* følger av lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og lov 11. mars 2022 nr. 8 om tollavgift (tollavgiftsloven) og er i utgangspunktet utformet likt som etter skatteforvaltningsloven. I vareførselsforskriften og tollavgiftsforskriften er det tilsvarende gitt forskrift om utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter, blant annet til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3.

Taushetsplikten for *Finanstilsynet* følger av lov 21. juni 2024 om Finanstilsynet (finansstilsynsloven) § 2-7, samt av forvaltningsloven og sektorlovgivning i finanssektoren.

Av finansstilsynsloven § 2-7 følger det at Finanstilsynets styremedlemmer og ansatte, samt sakkyndige som Finanstilsynet har engasjert i medhold av § 6-2, har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de i sitt arbeid får kjennskap til om en kundes forhold. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Det fremgår videre at taushetsplikten etter denne loven og forvaltningsloven også gjelder for personer og institusjoner som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet.

Taushetsplikten for de som utfører tjeneste eller arbeid for *Arbeids- og velferdsetaten* følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7. Bestemmelsen viser til forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt, men med visse modifikasjoner. Etter første ledd andre punktum omfattes flere opplysningskategorier av taushetsplikten etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven enn etter forvaltningsloven § 13. Dette gjelder opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted.

Videre innskrenkes adgangen til å benytte forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, som unntak fra taushetsplikten, gjennom arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd, se nærmere om § 13 b i punkt 3.2.3. For at det skal være rettslig adgang til å dele opplysninger med påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, må delingen enten fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, eller så må delingen hindre at noen får urettmessig utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd. Bestemmelsen kan benyttes til å anmelde blant annet trygdemisbruk. Hva som finnes ønskelig av allmenne hensyn kan imidlertid ikke hensyntas.

Bakgrunnen for den særskilte bestemmelsen i § 7 tredje ledd er at Arbeids- og velferdsetaten behandler store mengder opplysninger om et stort antall mennesker. Dette er en absolutt forutsetning for utførelsen av samfunnsoppdraget. Det er avgjørende at den enkelte kan ha tillit til at opplysningene behandles på en forsvarlig måte, inkludert at de ikke viderebehandles og deles mer enn nødvendig. Avveiningen mellom dette hensynet og relevansen i at Arbeids- og velferdsetaten deler opplysninger med andre i ulike samarbeid, har resultert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd.

3.3.2 Opplysningsplikt og annen adgang til informasjonsdeling

Det er ikke bare unntak fra taushetsplikten omtalt i punkt 3.2.3 og 3.3.1 som gir offentlige etater adgang til å dele taushetsbelagt informasjon. *Politiet* har med hjemmel i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 210 første ledd rett til å få utlevert ting, herunder opplysninger, som antas å ha betydning som bevis, så fremt det foreligger vitneplikt i saken og vilkårene i bestemmelsen for øvrig er oppfylt. I så tilfelle foreligger en plikt for besitteren til å utlevere tingen, herunder opplysningen, også om den i utgangspunktet er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Likeledes kan det foreligge en forklaringsplikt overfor politiet etter straffeprosessloven § 230 første ledd andre punktum og andre ledd, jf. fjerde ledd. Lovbestemt taushetsplikt kan med andre ord måtte vike for forklaringsplikten.

Politiet kan også utlevere informasjon til andre etater på annet grunnlag enn det som fremgår av punktet over. Som presisert der plikter ansatte i politiet og påtalemyndigheten å bevare taushet om det som man i tjenesten får vite om «noens personlige forhold», jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. I tillegg gjelder en særskilt taushetsplikt ved anvendelsen av visse skjulte tvangsmidler, jf. straffeprosessloven § 216 i, § 216 m siste ledd, jf. § 216 i og § 216 o siste ledd, jf. § 216 i.

De fleste dokumenter i en straffesak vil inneholde taushetsbelagt informasjon. For at andre enn sakens parter skal innvilges innsyn i straffesaksdokumentene, herunder offentlige myndigheter, må utlevering hjemles i et unntak. Det skilles da mellom verserende og avsluttede straffesaker. Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) kapittel 16 regulerer innsynsretten på etterforskningsstadiet. Innsynsretten for en rekke offentlige instanser er regulert av påtaleinstruksen § 16-5 andre ledd. I avsluttede straffesaker er relevante regler straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften kapittel 27. Offentlige instanser gis på dette stadiet normalt innsyn som anses nødvendig for at organet skal ivareta sine oppgaver, jf. politiregisterforskriften § 27-2 andre ledd.

Etter folketrygdloven § 21-4 kan blant andre *Arbeids- og velferdsetaten* og *Helsedirektoratet* eller *det organ Helsedirektoratet bestemmer* innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Det er et vilkår at innhenting er nødvendig for å kontrollere om vilkårene for en folketrygdytelse er oppfylt, har vært oppfylt i tilbakelagte perioder, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning, jf. § 21-4 første ledd. Denne kontrollen inkluderer både den ordinære kontrollen av vilkårene for en ytelse som Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer gjør i saksbehandlingen, samt senere kontrollarbeid.

Folketrygdloven § 21-4 første ledd inneholder en uttømmende liste over hvem opplysninger kan innhentes fra. Utgangspunktet er at Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer kan innhente opplysninger som avgiveren har i kraft av sin definerte rolle. Siden et vilkår for å kunne innhente opplysninger er kontroll av en folketrygdytelse, er det kun anledning til å innhente opplysninger om konkrete personer som det er nødvendig å innhente opplysninger om for å vurdere konkrete vilkår i en sak. Det kan likevel være andre enn selve stønadsmottageren, når opplysninger om andre er relevante for å kontrollere vilkårene.

Begrunnet med behovet for å kunne innhente ytterligere opplysninger i arbeidet mot misbruk av velferdsordninger, kan *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Helsedirektoratet*, *Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten* eller *særskilt utpekte enheter* etter folketrygdloven § 21-4 a innhente opplysninger fra andre enn de som er uttømmende nevnt i § 21-4. Til forskjell fra § 21-4, kan det etter § 21-4 a innhentes opplysninger fra enhver. Etter § 21-4 a er det et vilkår at

det kun gis pålegg om å gi opplysninger når det foreligger rimelig grunn til mistanke om at det er skjedd eller vil skje urettmessige utbetalinger fra trygden.

Videre har skatteforvaltningsloven flere hjemler som pålegger opplysningsplikt uavhengig av taushetsplikt. Den mest sentrale er skatteforvaltningsloven § 10-5, som gjelder kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter. I § 10-5 første ledd er det gitt opplysningsplikt for ikke-taushetsbelagte opplysninger, mens det i § 10-5 andre ledd er gitt bestemmelse om i hvilke tilfeller offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt må gi opplysninger til Skatteetaten.

Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i innkreivingsloven § 11 andre ledd, jf innkreivingsforskriften § 11-1, og for tollmyndighetene i vareførselsloven § 8-14 og tollavgiftsloven § 10-3.

I tillegg er det vidtrekkende adgang til å dele ikke-taushetsbelagt informasjon for en rekke offentlige organer. Offentleglova regulerer retten til dokumentinnsyn hos forvaltningen og andre virksomheter som er omfattet av loven. Utgangspunktet etter § 3 er at saksdokumenter, journaler og lignende registre er åpent for innsyn hos organet, med mindre det er fastsatt unntak i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntak gjelder blant annet for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. § 13 første ledd. Enhver kan kreve innsyn hos organet, inkludert andre offentlige organer. Offentleglova gir dermed vid adgang for forvaltningsorganer til å kreve innsyn i saksdokumenter og annet hos andre forvaltningsorganer, herunder personopplysninger som ikke er taushetsbelagte.

Videre gir lov 18. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 12 a offentlige myndigheter rett til å utlevere ikke-taushetsbelagte personopplysninger til hverandre for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

3.4 Strafferettslig regulering

Det følger av lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 209 at den som krenker taushetsplikt som vedkommende har i henhold til lov, forskrift eller gyldig instruks, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år. Grove overtredelser straffes med fengsel inntil tre år, jf. § 210. Formålet med bestemmelsen er å styrke vernet om de interessene som begrunner taushetsplikt, jf. Erling Johannes Husabø, *lovkommentar til straffeprosessloven § 209* (Karnov), note 1 avsnitt 4 (sist ajourført 14.01.2026).

I tillegg til den generelle straffebestemmelsen i straffeloven, som rammer ethvert brudd på taushetsplikten, fastsetter også annen lovgivning en straffetrussel ved brudd på taushetsplikten. De fleste bestemmelser viser til straffeansvaret som følger av straffeloven § 209, eksempelvis politiregisterloven § 35, men ikke alle.

I noen tilfeller må eller kan taushetsplikten vike. Da får ikke straffeloven §§ 209 og 210 anvendelse. Som eksempel vises det til tilfeller der avvergingsplikten aktualiseres, jf. straffeloven § 196. Bestemmelsen fastsetter en straffsanksjonert avvergingsplikt som rammer den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å forsøke å hindre visse alvorlige straffbare handlinger eller følgene av disse. Plikten gjelder uten hensyn til taushetsplikten, jf. første ledd andre punktum. Avvergingsplikten opphever med andre ord eventuell taushetsplikt, uansett rettslig grunnlag for taushetsplikten, jf. Prop. 116 L (2009–2010) side 19. I praksis innebærer dette at tjenestepersoner i visse situasjoner ikke bare kan, men må dele opplysninger.

3.5 Regulering av informasjonsdeling i a-krimssamarbeidet

Som nevnt ble en ny forskriftsbestemmelse i forvaltningsloven § 13 g foreslått av regjeringen og vedtatt av Stortinget i juni 2021, med ikrafttredelse 1. juli 2021, se nærmere om bestemmelsen i punkt 3.2.4.

Med hjemmel i bestemmelsen ble det fastsatt en forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften), som trådte i kraft 20. juni 2022. Forslaget til forskrift ble utarbeidet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, og ble sendt på alminnelig høring sommeren 2021.¹⁷ Det hadde da over lengre tid vært satt søkelys på behovet for en slik regulering.

Formålet med forskriften er å sikre nødvendig adgang til deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger for å oppnå et effektivt samarbeid om forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, samt bidra til ivaretagelse av personvern. Det ble lagt til grunn at reglene i personopplysningsloven, og dermed personvernforordningen, skulle gjelde for behandlingen av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet. Det ble derfor i liten grad fastsatt egne bestemmelser om håndteringen av personopplysninger.

Begrepet arbeidslivskriminalitet er ikke legaldefinert i forskriften. I § 3 vises det til at begrepet gjelder lovbrudd som kan gi dårligere arbeidsvilkår, krenke arbeidstakers rettigheter, skade konkurransen i næringslivet eller medføre misbruk av skatte-, avgifts- eller velferdsordninger. I arbeidsgruppens rapport er det gitt en nærmere oppstilling av eksempler på slike lovbrudd, uten at denne er ment å være uttømmende.

Forskriftens § 3 lister opp hvilke organer som kan dele opplysninger med hverandre uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, såfremt det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere slike lovbrudd:

- Arbeids- og velferdsetaten
- Arbeidstilsynet
- Det lokale el-tilsyn
- Fiskeridirektoratet
- Fylkeskommuner eller kommuner som inngår i et etablert a-krimssamarbeid
- Kystvakten
- Mattilsynet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens vegvesen
- Utlendingsdirektoratet
- Statens innkrevingssentral, Innkrevingssentralen for bidrag og tilbakebetalingskrav og øvrige innkreivingsmyndigheter under Skatteetaten når de er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven
- Politiet når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål.

Organene kan på samme vilkår dele slike opplysninger med Skatteetaten, Tolletaten, politiet og medarbeidere i Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter.

¹⁷ Høringsnotatet og høringssvarene fremkommer av følgende lenke på regjeringen.no: [Høring om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokument/horing-om-forslag-til-forskrift-om-delning-av-taushetsbelagte-opplysninger-og-behandling-av-personopplysninger-m.m.-i-det-tverretatlige-samarbeidet-mot-arbeidslivskriminalitet-regjeringen.no).

Kjernen i det etablerte samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet, organisert som en felles innsats på nasjonalt og lokalt nivå. I tillegg er det ofte behov for å samarbeide med andre myndigheter som har kunnskap om arbeidslivskriminalitet og virkemidler som kan være effektive for forebygging og bekjempelse av kriminaliteten. Samarbeidet kan da foregå i enkeltsaker, eller som mer langvarige felles tiltak rettet mot sentrale trusselaktører som opererer i arbeidslivet.

Videre regulerer forskriften annen behandling enn deling, herunder behandlingsansvar etter personvernreglene og bruk og tilgang til et felles IKT-system. Felles kunnskapsutvikling og etterretning utgjør en viktig del av myndighetssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Forskriften § 5 fastsetter derfor videre at myndighetene som omfattes av forskriften kan sammenstille personopplysninger når dette er nødvendig for å avdekke relevant informasjon om de lovbrudd som forskriften omfatter, utarbeide analyser og rapporter om modus, fenomener og trender i kriminalitetsutviklingen, og utarbeide evalueringer og beslutningsgrunnlag for prioritering av innsats. Det fremgår at slik sammenstilling kan skje gjennom bruk av felles IKT-system og ved bruk av helautomatiserte analyseverktøy.

Forskriften § 6, bokstav a-w, angir hvilke typer opplysninger som kan behandles i samarbeidet. På bakgrunn av høringsinnspill ble det besluttet å ta inn en slik ikke-uttømmende liste i forskriften, på linje med opplysninger som kan behandles av NTAES, som er regulert i politiregisterforskriften §§ 59-4 og 59-5. Når det gjelder behandling av særlige kategorier av personopplysninger, begrenser forskriften dette til å gjelde opplysninger om fagforeningsmedlemskap og helseopplysninger, jf. § 7 bokstav a og b. I tillegg kan personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 10, jf. § 7 bokstav c, behandles. Det er forutsatt i statsrådsforedraget (PRE-2022-06-17-1045) at det skal foretas grundige nødvendighetsvurderinger ved behandling av slike opplysninger etter forskriften § 7, og at slike opplysninger ikke skal deles dersom formålet med delingen kan ivaretas gjennom mindre inngripende tiltak for den registrerte.

3.6 Relevant regulering i andre nordiske land

3.6.1 Sverige

Sverige har de siste årene innført en rekke nye reguleringer for å tilrettelegge for økt deling av taushetsbelagt informasjon mellom myndigheter. *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* inneholder de generelle forvaltningsrettslige bestemmelsene om innsyn i opplysninger og om taushetsplikt.¹⁸ I denne loven har det vært en generalklausul som stadfester at taushetsbelagte opplysninger kan gis til en myndighet dersom det er åpenbart at interessen knyttet til deling av informasjonen har forrang foran de interesser som skal beskyttes. Denne bestemmelsen er gradvis supplert av særreguleringer om opplysningsplikt mellom myndigheter i forbindelse med særskilt regulerte formål. Slike bestemmelser finnes i flere lover, blant annet i:

- *lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*
- *lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*
- *lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.*

¹⁸ Informasjonen om reguleringene i Sverige er hentet fra: Regeringens proposition 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse.

Loven fra 2016 regulerer unntak fra taushetsplikt innenfor særskilt besluttede samarbeid for å forebygge, forhindre eller oppdage kriminalitet som er av en alvorlig eller omfattende karakter, og som bedrives i organisert form eller systematisk av en gruppe individer. Loven gjelder på etterretningsstadiet, og den er avgrenset til samarbeid for å forebygge, forhindre eller oppdage kriminell virksomhet. Innenfor rammene av et slikt særskilt samarbeid skal myndighetene som medvirker, uten hinder av taushetsplikt, utlevere opplysninger der den mottakende myndigheten har behov for informasjonen for å delta i samarbeidet. Det skal likevel gjøres en interesseavveining før utleveringen skjer. En opplysning skal ikke deles dersom hensynet bak taushetsplikten veier tyngre enn hensynet som taler for å dele opplysningen. Lignende bestemmelser finnes også i de nevnte andre reguleringene.

Loven fra 2024 har fellestrekk med a-kriminformasjonsforskriften. Bakgrunnen for loven var etableringen av et tilsvarende samarbeid mellom svenske myndigheter. Loven regulerer også myndighetenes adgang til å dele informasjon med hverandre for å motvirke feilutbetalinger fra velferdssystemet. Et fellestrekk ved den svenske og norske reguleringen er at de lister opp hvilke konkrete myndigheter som har adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre. På samme måte som i loven fra 2016 om samarbeid mot organisert kriminalitet, må det foretas en interesseavveining før deling finner sted.

I 2025 ble det innført en ny lov om plikt til å gi opplysninger til de kriminalitetsbekjempende myndighetene, som etter loven er politiets organer og påtalemakten, kystvakten, skattemyndighetene og tollvesenet. Opplysningsplikten gjelder for en rekke statlige myndigheter. Plikten gjelder likevel ikke dersom opplysningene er omfattet av en bestemmelse om taushetsplikt og det «står klart» at den vernede interessen skal gå foran interessen i at opplysningene blir delt. Loven inneholder mange avgrensninger og unntak, og legger opp til skjønnsmessige vurderinger av hvilken informasjon som skal utleveres.

I 2025, med virkning fra 1. desember, ble det også innført en ny bestemmelse i *offentlighets- og sekretesslagen (10 kap. 15a §)*, som gir vid anledning til å gjøre unntak fra taushetsplikten når det er nødvendig for å forebygge, forhindre, eller oppdage straffbare forhold, etterforske straffbare forhold, forebygge, forhindre eller oppdage feilaktige utbetalinger, samt fusk og ulike typer regelovertrедelser. Når ett av disse vilkårene er oppfylt, skal informasjon deles dersom det etter en konkret interesseavveining ikke er overveiende grunner til å unnlate deling. Dette innebærer en presumsjon for at opplysninger skal kunne deles, og at mottakende myndighet normalt vil ha behov for informasjonen som etterspørres. Bestemmelsen pålegger ingen plikt til å utlevere opplysninger på eget initiativ. Det må foreligge en begjæring for at man skal ha plikt til å vurdere utlevering.

Bestemmelsen gjelder kun utlevering mellom offentlige myndigheter og private som er likestilt med disse. Utover at det må dreie seg om taushetsbelagte opplysninger, er det ingen begrensning i hvilke opplysninger eller myndigheter bestemmelsen gjelder for. Alle straffbare forhold er som et utgangspunkt omfattet, også de mindre alvorlige. Forsøk og forberedelser er også omfattet, samt alt forebyggende arbeid, også det som ikke utføres av politiet.

Som et forberedende arbeid til denne bestemmelsen ble det gjennomført en bred kartlegging av de ulike myndighetenes behov for informasjonsutveksling. En sentral tilbakemelding var at eksisterende lovgivning ble oppfattet som kompleks og vanskelig tilgjengelig, med mange ulike unntakshjemler med forskjellige terskler og vilkår for utlevering. Det forelå samtidig et stort behov for å dele informasjon, især for å bekjempe velferdskriminalitet, feilaktige utbetalinger av offentlig støtte og på området barne- og ungdomskriminalitet. Den stadig mer systemtruende

kriminaliteten man har sett i Sverige de siste årene, gjorde det nødvendig med regler som i større grad enn tidligere anerkjenner behovet for informasjonsdeling fremfor personvern. Hensynet til å treffe riktige beslutninger om utbetalinger fra det offentlige, herunder for å opprettholde tillit til myndighetene, ble også trukket frem. Den nye bestemmelsen gir en mer generell regulering, som kommer i tillegg til de særskilte reguleringene for visse myndigheter og på konkrete saksområder.

3.6.2 Danmark

Danmark har over tid hatt utfordringer med organisert kriminalitet, herunder økonomisk kriminalitet. Staten har på den bakgrunn vedtatt fire bandepakker (2009, 2013, 2017 og 2023), i tillegg til å iverksette en rekke andre tiltak for å styrke myndighetsinnsatsen mot gjengkriminalitet.

I bandepakke III fra 2017 fastsettes flere initiativer for å hindre gjengmedlemmers misbruk av offentlige ytelser og gjeldsunndragelse fra det offentlige, gjennom styrket samarbeid mellom sentrale myndigheter. Et av initiativene ble fulgt opp i 2018 gjennom å etablere såkalte Al Capone-samarbeid. Mer konkret ble det opprettet tverrsektorielle innsatsgrupper i form av lokale enheter i landets politidistrikter. Disse fikk i oppgave raskt å håndtere saker der myndighetene fatter mistanke om at gjengmedlemmer urettmessig mottar offentlige ytelser eller lever på en måte som er uforenelig med at vedkommende har forfalt gjeld til det offentlige. Som ledd i samarbeidet avholdes samarbeidsmøter med skattemyndighetene og relevante kommuner, på initiativ fra lokalt politi. En rekke personer har vært behandlet i samarbeidet, og det har gjentatte ganger ført til at personer har blitt nektet offentlige ytelser, eller at det offentlige har innkrevd gjeld fra personene.¹⁹ Myndighetene har også hatt forsterket inndragningsinnsats mot gjengkriminelle gjennom Al Capone-modellen. I tilfeller politiet ikke lykkes med å inndra penger eller verdier tilhørende personer i gjengmiljøet i straffesporet, skal dette søkes inndratt i samarbeid med skattemyndighetene.²⁰

Det tverrsektorielle samarbeidet beskrevet over har skjedd innenfor rammene av gjeldende dansk regelverk, herunder det som følger av straffeloven, retshåndhævelsesloven, databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven, forvaltningsloven og skatteforvaltningsloven mv.

Al Capone-samarbeidet ble – sammen med øvrige initiativer – evaluert i 2022.²¹ Politiet, skattemyndighetene og flere kommuner fremholdt at samarbeidet er velfungerende og nyttig, men at atferden til gjengkriminelle har endret seg siden 2018. Blant annet ble det påpekt at omfanget av saker med utnyttelse av velferdsordninger hadde gått ned samtidig som man så en fremvekst av økonomisk kriminalitet, herunder skattekriminalitet, både i omfang og kompleksitet. Det ble derfor foreslått å vurdere en utvidelse av Al Capone-samarbeidet ved å innlemme flere myndigheter og utvide innsatsområdet.

¹⁹ Se svar på spørsmål fra justisministeren i Danmark, tilgjengelig via følgende lenke på Folketingets nettside: [REU, Alm.del - 2020-21 - Bilag 378: Opfølgning på svar på spørsmål 1665 om resultaterne af det såkaldte Al Capone-samarbejde, der blev etableret som led i udmøntningen af Bande-pakke III \(2017\), fra justitsministeren.](#)

²⁰ Se svar på spørsmål fra justisministeren i Danmark, tilgjengelig via følgende lenke på Folketingets nettside: [REU, Alm.del - 2020-21 - Bilag 378: Opfølgning på svar på spørsmål 1665 om resultaterne af det såkaldte Al Capone-samarbejde, der blev etableret som led i udmøntningen af Bande-pakke III \(2017\), fra justitsministeren.](#)

²¹ Resultatet av evalueringen er tilgjengelig via følgende lenke på Justisdepartementets (DK) nettside: [Serviceeftersyn af bandepakkerne](#) side 20 flg.

Bandepakke IV fra 2023 følger opp blant annet dette forslaget.²² Det ble som en konsekvens inntatt en bestemmelse i retsplejeloven som knesetter at National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), etter behov, kan opprette tverrfaglige etterforskningsgrupper med deltakelse fra skattemyndighetene, tollmyndighetene og ervervsmyndighetene samt eventuelle andre myndigheter, jf. retsplejeloven § 110 c stk. 1. Av forarbeidet fremkommer at etterforskningen i slike tilfeller skal være målrettet og særlig gjelde organisert skatte- og avgiftskriminalitet begått av gjengkriminelle, jf. L 150 (2023–24) *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love* side 48. Samme sted heter det at formålet er å styrke og effektivisere etterforskningen av saker om organisert økonomisk kriminalitet gjennom felles kunnskap og datatilgang, samt konkret og tett operativt samarbeid. De deltakende myndigheter sitter sammen og gjennomfører etterforskning av konkrete saker under ledelse av NSK, jf. forarbeidets side 48.

I stk. 3 fremkommer at myndighetene som deltar i slike etterforskningsgrupper kan – uavhengig av taushetsplikt fastsatt i annen lovgivning – dele og utlevere opplysninger til øvrige myndigheter som deltar i etterforskningsgruppen, så fremt opplysningene kan være av etterforskningsmessig betydning. I forarbeidet på side 48 fremkommer at lovhjemmelen skal sikre klare rammer for deling i etterforskningssamarbeidet, herunder opp mot lovbestemt taushetsplikt, og sikre at myndighetene raskt kan identifisere og dele relevante og nødvendige opplysninger i etterforskningen.

Samtidig pålegges personell som deltar i en slik etterforskningsgruppe å bevare tausheten om opplysninger de blir kjent med i anledning etterforskningen, jf. stk. 4, også overfor den fysiske eller juridiske person opplysningene gjelder, jf. stk. 5. Bestemmelsen utgjør en særskilt regulering av taushetsplikten og innebærer at informasjon ikke kan utleveres, med unntak av tilfellene angitt i stk. 6. Dette gjelder også organinternt, jf. L (2023–24) 150 *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love* side 123. Innsynsretten i straffesaker gjelder dog som ellers, men bestemmelsene gjør altså unntak fra øvrig lovgivning, blant annet opplysningsplikten fastsatt i databeskyttelsesforordningen artikkel 14 og innsynsretten etter databeskyttelsesforordningen artikkel 15, jf. forarbeidet side 123.

Unntak fra stk. 4 og 5 er gitt i stk. 6: Opplysninger omfattet av stk. 4 kan benyttes i saksbehandlingen til det mottakende organet så fremt avgiverorganet samtykker. Foreligger slikt samtykke, får regelverket som normalt gjelder for organet anvendelse, jf. forarbeidet side 123.

Det er foreløpig ikke gjennomført en evaluering av bandepakke IV.

4 Behovet for informasjonsdeling og annen behandling for å bekjempe økonomisk kriminalitet

4.1 Kartlegging av praksisen og behovet innenfor de ulike etatene

4.1.1 Møter og informasjonsutveksling med referansegruppen

Som nevnt under punkt 2.2.5 har arbeidsgruppen avholdt tre møter med referansegruppen. Ved flere anledninger ga referansegruppen også skriftlige innspill til arbeidsgruppen, herunder til

²² Se avtale om bandepakke IV, tilgjengelig via følgende lenke på Justisdepartementets (DK) nettside: [Aftale om bandepakke IV – Trygge nabolag i hele Danmark](#) side 5.

utkast til høringsnotatet. I tillegg ble det sendt ut tre bestillinger til referansegruppen med en rekke spørsmål til besvarelse. Dette har vært sentralt for å kartlegge om, og eventuelt hvilke behov, etatene har for lovendringer eller nye hjemler for informasjonsdeling og -behandling i arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

Første bestilling ble distribuert i september 2025, med svarfrist 31. oktober samme år. Referansegruppen ble stilt flere spørsmål av ulik karakter for å kartlegge hvilke hjemler etatene har for deling og behandling av informasjon i dag, hvordan disse faktisk brukes, hvilke opplysninger etaten selv besitter som andre kan ha nytte av, og hvilke praktiske og rettslige hindringer som gjør at nødvendig informasjonsdeling ikke skjer. Videre ble de spurt om hvilke regelverksendringer eller nye hjemler som trengs, inkludert om deling bør være pliktbasert, og hvilke løsningsalternativer som finnes – fra å beholde dagens situasjon til å etablere nye generelle regler eller utvide a-kriminformasjonsforskriften. Oppsummering og funn fra kartleggingsprosessen gjengis i punktene nedenfor.

Som et supplement til bestilling nr. 1, og for å avklare spørsmål av teknisk og organisatorisk karakter, mottok referansegruppen også bestilling nr. 2 i desember 2025, med svarfrist 30. januar 2026. Etatene ble bedt om å besvare spørsmål om samarbeidsstrukturer som benyttes mot økonomisk kriminalitet i dag, hvordan disse fungerer, og om etatene har forslag til alternative strukturer. Det ble avgrenset mot arbeidslivskriminalitet, som alt er gitt en regulering gjennom a-kriminformasjonsforskriften. Videre ble etatene bedt om å redegjøre for hvilke tekniske løsninger som brukes for å dele og behandle informasjon i tverretattlig samarbeid, om det finnes egnede løsninger for effektiv og sikker informasjonsdeling, og om det er behov for en særskilt rettslig regulering av tekniske løsninger for deling av informasjon. Svar ble inngitt og er delvis gjengitt i punkt 2.4, men tilbakemeldingene er også ellers integrert i punktene nedenfor.

Endelig ble det 16. april 2026 sendt en tredje bestilling til referansegruppen for å kartlegge hvilke organer etatene har et behov for å kunne utveksle personopplysninger med, og hvilke konkrete opplysninger dette normalt vil omfatte. I tillegg ble etatene bedt om å gi innspill til typiske opplysninger eller typetilfeller der deling bør kunne skje uten at det er behov for en konkret vurdering fra sak til sak (dvs. der forholdsmessighetskravet er forhåndsvurdert). Frist for besvarelse ble satt til 24. april samme år. Tilbakemeldingene har vært sentrale for de konkrete forslagene, se nærmere om dette i punkt 7.

4.1.2 Hovedfunnene fra kartleggingsprosessen

Etatene inngav omfattende svar på bestillingene, og nedenfor gjengis hovedfunnene fra bestilling nr. 1 og 2.

Kartleggingen viser at det er visse variasjoner i praksis blant etatene, og i hvilke behov de har. Dette skyldes i hovedsak at etatene i referansegruppen har ulike mandater og samfunnsoppdrag. Etatene er også underlagt til dels ulike regelsett om taushetsplikt, samt om informasjonsdeling og annen behandling, som innvirker på hvordan deling og behandling skjer og hvilke behov etatene har for regelverksendringer. Etatene deltar i tillegg i ulike samarbeidsstrukturer mot økonomisk kriminalitet, og de benytter et sett av ulike IKT-løsninger for å dele og behandle informasjon i tverretattlige samarbeid. Samtidig er det flere forhold som går igjen i tilbakemeldingene.

Overordnet viser kartleggingen at samtlige etater mener informasjon utveksles i for begrenset grad. Det er med andre ord behov for å sikre bedre og mer effektivt informasjonsdeling for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. For å bøte på utfordringen etterlyser etatene

nye generelle regler for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. I tillegg etterspør enkelte etater andre endringer i eksisterende regelverk for å nå samme målsetting, både knyttet til deling og annen behandling, som et supplement til nye delings- og behandlingshjemler.

Etatene hevder videre å sitte på store mengder relevant informasjon som også andre etater kan dra nytte av i kampen mot økonomisk kriminalitet. Opplysninger etatene har, er mangfoldige og omfatter både taushetsbelagt og ikke-taushetsbelagt informasjon. Effektiv utveksling av relevant informasjon kan samlet sett gi et langt bedre grunnlag for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

Når det gjelder etatssamarbeidene etatene inngår i, er tilbakemeldingene at mange av disse har mye positivt ved seg, men ingen anses å være fullverdige og gode eksempler på hvordan et fremtidig tverretatlig samarbeid mot økonomisk kriminalitet bør innrettes og fungere. Flere etater peker derfor på et behov for en videreutvikling av disse, blant annet gjennom regelverksendringer for informasjonsdeling og -behandling. I tillegg fremholdes at nye tekniske løsninger for deling og samarbeid må på plass for å fremme effektiv og sikker informasjonsdeling og -behandling.

I det videre gis en mer inngående redegjørelse for sentrale funn fra kartleggingsprosessen, samt funn fra tidligere prosesser.

4.2 utfordringer med informasjonsdeling

Årsakene til manglende informasjonsdeling for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet er mange. Etatene peker på regelverk som én av flere utfordringer. Til tross for at hovedinntrykket er at hjemlene etatene har – isolert sett – ikke hindrer effektiv informasjonsdeling, pekes det gjennomgående på at regelverket er fragmentarisk og uoversiktlig og legger opp til krevende skjønnsmessige vurderinger. Dette skaper usikkerhet om hjemlene er anvendelige, fører til ulik praksis og bidrar til at deling nedprioriteres til fordel for andre oppgaver. Der en etat har ansvar for ulike forvaltningsområder, vil det også være rettslige skranker for gjenbruk av opplysninger på tvers av forvaltningsområdene. En samling og forenkling av regelverket etterspørres.

Helt konkret påpeker Skatteetaten at hjemlene for informasjonsdeling er uklare og mangelfulle, i tillegg til at regelverket er fragmentert. Dette får flere uheldige utslag, blant annet ulik forståelse av og usikkerhet rundt hjemlenes rekkevidde, og hjemlene blir dermed vanskelige å praktisere.

Arbeids- og velferdsetaten fremholder på sin side at hjemlene for utlevering for etatens vedkommende er svært snevre, og etterlyser klarere og likere hjemler for informasjonsdeling for å sikre at dette i større utstrekning finner sted.

Politiet (Økokrim og Kripas) opplever at dagens regelverk gir tilstrekkelig adgang til informasjonsdeling. Det fremholdes samtidig at deling i for liten grad finner sted. Det pekes blant annet på at regelverket forutsetter til dels vanskelige skjønnsmessige vurderinger og er fragmentarisk.

Finanstilsynet peker på regulatoriske utfordringer, særlig at grensen mellom regelverk tilsynet er underlagt i liten grad er trukket opp. Det fører til uklarheter, og rettskildebildet oppleves også som uoversiktlig. Regelverkets utforming fører til usikkerhet rundt hjemlenes rekkevidde, som hindrer effektiv informasjonsutveksling.

Tolletaten mener eksisterende regelverk er omfattende og til dels vanskelig å forstå, og rekkevidden av delingshjemlene kan fremstå som uklare.

I a-krimssammenheng er tilbakemeldingen en annen. Overordnet synes forvaltningsloven § 13 g, jf. a-kriminformasjonsforskriften, å gi tilstrekkelig adgang til informasjonsdeling for etater underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Like fullt trekkes det fram at forskriften synes å forutsette til dels krevende skjønsmessige vurderinger, som skaper usikkerhet om rekkevidden av bestemmelsene.

Det er ikke bare regelverket som hindrer effektiv informasjonsdeling etter referansegruppens oppfatning. Andre faktorer er vel så viktige.

For det første melder enkelte etater om for dårlig kjennskap til regelverket. Dette henger tett sammen med at regelverket er fragmentarisk og vanskelig å navigere i. I tillegg er flere etater mer opptatte av hvilken informasjon de selv kan innhente og nyttiggjøre seg av, enn å være oppmerksomme på hva andre etater har behov for.

Manglende teknologiske løsninger, herunder systemstøtte, er en annen utfordring som fremheves, både for selve delingen, men også for etterfølgende behandling, herunder knyttet til bearbeiding, sammenstilling og analyse. For enkelte etater fører dette til at delingen blir personavhengig, fordi etaten trenger et kontaktpunkt i mottakende organ for at deling skal finne sted. Fravær av enkle, sikre og egnede teknologiske løsninger leder også til byråkratiske, tidkrevende og tungrodd prosesser.

I tillegg pekes det på manglende kompetanse, herunder om andre etaters samfunnsoppdrag og informasjonsbehov, samt kapasitet, ved at andre oppgaver prioriteres fremfor informasjonsdeling. Delingsviljen synes i all vesentlighet å være til stede og hjemlene benyttes i relativt vid utstrekning, men fordi regelverket er vanskelig tilgjengelig og brudd på taushetsplikten er straffsanksjonert, praktiseres trolig en for restriktiv linje av flere etater. Det betyr at selv om vilkårene for deling er til stede, avstår man fra å dele under henvisning til den diskresjonære delingsadgangen loven oppstiller.

Endelig fremheves organisatoriske forhold som en årsak til at informasjon utveksles i for liten grad, herunder ulike prioriteringer internt og eksternt, omstendelige interne rutiner for deling, samt forhold rundt den praktiske gjennomføringen for deling og etterfølgende behandling. Sistnevnte innbefatter blant annet at informasjon som mottas, ikke deles videre internt i organisasjonen, noe som leder til at de med tjenstlig behov ikke nødvendigvis får relevant informasjon.

4.3 Utfordringer med annen behandling av informasjon

I tilfeller der opplysninger utveksles mellom etatene, oppstår det et behov for etterfølgende behandling av disse hos det mottakende organet. Begrepet «behandling» i personvernforordningen favner vidt. I forordningens artikkel 4 nr. 2 defineres det som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke». I praksis er det vanskelig å tenke seg at noe kan gjøres med personopplysninger uten å falle inn under behandlingsbegrepet.

Flere av etatene opplyser å ha utfordringer med den etterfølgende behandlingen av opplysninger som er mottatt fra andre organer. Hva utfordringene består i, varierer.

Skatteetaten peker blant annet på at det hersker en viss usikkerhet om det er adgang til å dele og tilgjengeliggjøre informasjon internt, på tvers av forvaltningsområder. Videre opplever etaten

det som uklart om hjemlene for sammenstilling gjelder alle typer opplysninger. Det pekes også på et behov for å kunne dele sammensatte analyseprodukter, samt behov for et bedre behandlingsgrunnlag for tips.

Arbeids- og velferdsetaten opplever etterfølgende behandling som problematisk fordi etaten mangler et felles system og felles rutiner for dette. Etaten opplever også utfordringer med dataminimering og etterlevelse av personvernregelverket når opplysninger tilgjengeliggjøres for Arbeids- og velferdsetaten via eksterne registre.

Finanstilsynet viser til at manglende systemstøtte er en utfordring. Tilsynet har ikke løsninger som sikrer god informasjonsutveksling eksternt, og heller ikke internt. Arbeidstilsynet har lignende merknader: Manglende funksjonalitet i etatens systemer fører til at mottatt informasjon ikke kan bearbeides, og saksbehandlingssystemet er orientert mot opplysninger om virksomheter og derfor ikke egnet for å lagre og systematisere informasjon på personnivå. Av den grunn har ikke etaten gode ordninger for å lagre informasjon om personer som anses som sentrale trusselaktører, med mindre vedkommende har en formell rolle i en virksomhet det er opprettet en tilsynssak mot.

Tolletaten opplever at rutinene for hvordan mottatt materiale skal lagres og sendes ikke er optimale. Politiet har ingen bemerkninger.

4.4 Behovet for regelverksendringer

Etatene opplever som nevnt ulike utfordringer både med informasjonsdeling og -behandling. Det er derfor rom for å styrke og effektivisere informasjonsdelingen uten regelverksendringer, blant annet gjennom forbedret kultur, kompetanse, interne rutiner, IKT-løsninger mv. Det er få rettslige skranker for å dele strategisk og taktisk informasjon (der informasjonen ikke utgjør personopplysninger). Informasjonsutveksling på disse nivåene vil også være relevant for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Å fastholde dagens situasjon er imidlertid ikke et ønskelig scenario for etatene. Frykten er at deling og behandling av informasjon for å bekjempe økonomisk kriminalitet vil fortsette å skje på samme måte som i dag, noe som ikke anses tilfredsstillende, blant annet fordi delingsvurderingene er for ressurskrevende og lovverket er fragmentarisk og vanskelig tilgjengelig. Heller ikke endringer i eksisterende regelverk anses tilstrekkelig, idet regelverket da forblir fragmentarisk og risikoen for ulikeartet lovtolkning består.

Flere etater trekker fram at det foreligger et behov for nye eller justerte regler i eksisterende lover eller forskrifter, men det varierer hva behovene består i. I tillegg uttrykker etatene et ønske om nye generelle regler om bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder knyttet til informasjonsdeling og -behandling, i egen lov eller i forskrift.

Mer spesifikt mener Skatteetaten at manglene og uklarhetene rundt regelverket fordrer regelverksendringer på flere områder. I tillegg mener etaten at det er hensiktsmessig om det gis nye generelle regler om bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Skatteetaten har som utgangspunkt angitt behov for en særlov, men har også uttrykt at en ø-kriminformasjonsforskrift er hensiktsmessig.

Arbeids- og velferdsetaten etterlyser en hjemmel for deling for å forebygge og forhindre økonomisk kriminalitet, som altså favner videre enn kun a-krimisamarbeidet. Endringer i eksisterende regelverk vil til en viss grad kunne imøtekomme behovet, men etaten understreker at en ny og klar hjemmel for deling er å foretrekke. Arbeids- og velferdsetaten foreslår derfor en ny lov eller forskrift for dette formålet.

Politiet (Økokrim) understreker at det kunne vært hensiktsmessig å utvikle et regelverk for deling i tverretatlig samarbeid mot økonomisk kriminalitet og i den forbindelse se hen til a-kriminformasjonsforskriften. Ellers peker etaten også på forenklinger og klargjøringer i dagens regelverk som mulige løsninger, alternativt en delingslov.

Finanstilsynet etterlyser hjemler som gir tilsynet mulighet til å dele opplysninger med andre offentlige organer enn politiet, der dette er i mottakerorganets interesse for å oppfylle lovpålagte oppgaver for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Tilsynet fremholder at en forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g ikke er å foretrekke og mener det bør sees hen til svensk regulering, lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Tolletaten etterlyser hjemler for deling som dekker økonomisk kriminalitet i stort, med gjensidig innhentings- og utleveringsadgang. Det understrekes at forvaltningsloven § 13 g kun regulerer unntak for taushetsplikt etter forvaltningsloven, og en forskrift med hjemmel der vil således ikke kunne omfatte tollmyndigheten. Etaten mener derfor det for egen del er nødvendig med en egen lov eller likelydende bestemmelser i egen forskrift.

Formålet med et nytt hjemmelsgrunnlag bør etter flere etaters oppfatning være å sikre nødvendig adgang til deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger for effektivt å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Skatteetaten understreker samtidig viktigheten av at hjemmelen omfatter både direkte og indirekte økonomisk kriminalitet, slik at for eksempel tilrettelegging omfattes av begrepet. Arbeids- og velferdsetaten understreker at «økonomisk kriminalitet» må defineres tydelig, slik at hjemmelens virkeområde blir tilstrekkelig klart. I tillegg fremhever begge etater behovet for klare forarbeider og et funksjonelt regelverk, særlig knyttet til hvordan vilkår for deling skal forstås. Enkelte etater peker også på merverdien av at forholdsmessigheten er forhåndsvurdert, slik at man unngår konkrete og ressurskrevende vurderinger. Da vil man i fremtiden kunne åpne for automatisert og digital deling, og sikre effektiv og skalerbar informasjonsutveksling.

Ingen av etatene anbefaler en særskilt regulering av tekniske løsninger for deling, men samtlige etater i referansegruppen fremhever at hjemlene for informasjonsdeling bør utformes teknologinøytralt, ikke minst for å møte fremtidens behov for mer deling gjennom automatiserte løsninger.

4.5 Andre kartleggingsprosesser

Tilbakemeldingene fra referansegruppen samsvarer også med andre kartleggingsprosesser. Det har over tid vært klart at informasjonsutveksling er en viktig komponent for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, og at det per i dag deles for lite informasjon.²³ Dette er også i overensstemmelse med funnene fra kartleggingsprosessen våren 2025. Som nevnt under punkt 2.2.1 distribuerte samordningsgruppen da et brev til relevante etater med spørsmål om dagens

²³ Se blant annet rapport fra Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter, *Registermanipulasjon*, 25. november 2024 (tilgjengelig via følgende lenke på senterets hjemmeside: [Rapport - Registermanipulasjon](#)), Dokument 3:8 (2023–2024) fra Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*, 20. november 2023 (tilgjengelig via følgende lenke på Stortingets hjemmeside: [Dokument 3:8 \(2023–2024\)](#), Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften), 15. juni 2021 (tilgjengelig via følgende lenke på regjeringens hjemmeside: [Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet](#)) og *Bedrageri – et samfunnsproblem*, Økokrim 2023, side 17-18.

regulatoriske situasjon knyttet til tverretattlig informasjonsdeling og -behandling i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, om eventuelle behov som ikke dekkes av gjeldende regelverk, samt eventuelle identifiserte utfordringer med a-kriminformasjonsforskriften. Hovedbudskapet var at det deles for lite, og nye hjemler for informasjonsdeling og -behandling ble etterspurt.

At informasjonsutveksling er en nøkkelfaktor for å bekjempe ulike former for kriminalitet, er ikke noe nytt og fremkommer i flere utredninger, herunder NOU 2020: 17 *Varslede drap*, Meld. St. 34 (2020–2021) *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet* og NOU 2024:3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Et konkret eksempel er Prop. 69 L (2025–2026), der Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fremmet forslag om regulering av behandling av personopplysninger og deling av taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige organer i den særskilte innsatsen mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold.

Dette understøtter at det foreligger et behov for å gi en ny hjemmel for deling og annen behandling av personopplysninger i det tverretattlige arbeidet mot økonomisk kriminalitet.²⁴

4.6 Opplysningsplikt

En hjemmel for informasjonsdeling kan enten formuleres som en plikt (skal) eller som en rett (kan). I førstnevnte tilfelle foreligger en plikt til å dele informasjon dersom vilkårene er til stede. Hvis det fastsettes en rett til deling, vil det derimot bero på avgiverorganets skjønn om opplysningene skal deles eller ikke når vilkårene er oppfylt. Reglene i forvaltningsloven § 13 a flg. er eksempler på bestemmelser som gir en opplysningsrett.

Om det foreligger en plikt eller rett til å dele kan ha betydning for hvor mye som deles. Etatene ble derfor forespurt om de mener det bør fastsettes en plikt til å dele informasjon dersom bestemte vilkår er oppfylt, med mulighet for unntak.

Meningene er delte. Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Tolletaten og Arbeidstilsynet stiller seg negative til en opplysningsplikt. Arbeids- og velferdsetaten påpeker at delingsviljen er til stede. En opplysningsplikt vil derfor ikke nødvendigvis bidra til ytterligere deling. Også Arbeidstilsynet understreker at deling i stor utstrekning finner sted i a-krimisamarbeidet, selv om a-kriminformasjonsforskriften ikke pålegger en plikt til å dele. Tolletaten bemerker at en plikt ikke vil løse underliggende utfordringer, herunder at etatene ikke vet hva andre etater trenger.

Politiet er på sin side positive til at det innføres en opplysningsplikt, så fremt vilkårene og formålene er klart definerte. Også Finanstilsynet er positive til en opplysningsplikt fordi det kan virke bevisstgjørende. Forutsetningen for å innføre en slik plikt er at den understøttes av systemløsninger som gjør deling praktisk og effektivt.

Behovet for å fastsette en opplysningsplikt er særskilt omtalt under punkt 6.3.

4.7 Behovet for å kunne dele informasjon med privat sektor

Arbeidsgruppens mandat begrenser seg til å foreslå hjemmelsgrunnlag for informasjonsdeling og annen behandling i etatsarbeidet mot økonomisk kriminalitet. Det vil derfor ikke foreslås hjemler for informasjonsdeling mellom offentlige og private aktører. Etatene i referansegruppen ble heller ikke spesifikt spurt om behovet for dette i kartleggingsprosessen. Samtidig er det en kjensgjerning at utvidede og klarere delingshjemler mellom offentlige etater alene ikke er

²⁴ Se også nærmere om andre regelverksprosesser som skal styrke adgangen til informasjonsutveksling for å bekjempe økonomisk kriminalitet under punkt 2.5.2.

tilstrekkelige for effektivt å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Private aktører spiller også en sentral rolle for å lykkes med denne målsettingen.

En rekke private aktører sitter på vesentlig informasjon som både offentlige etater og andre private virksomheter kan nyttiggjøre seg av, samt relevante verktøy for å forebygge, avdekke og avverge økonomisk kriminalitet. Sistnevnte fordrer imidlertid at virksomhetene har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og relevant informasjon, slik at adekvate og rettidige tiltak kan iverksettes. Med andre ord er det vesentlig å sikre god og effektiv informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter og private aktører for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Dette gjelder ikke minst fordi det eksisterer en rekke ulike privat-offentlige samarbeidsstrukturer som har som målsetting å bekjempe økonomisk kriminalitet. Enkelte av disse er kort omtalt under punkt 2.3.4. Videre hjemler for deling av taushetsbelagte opplysninger, særlig om kriminelle nettverk og enkeltaktører, vil kunne understøtte innsatsen i samarbeidene. Dette fremheves også av arbeidsgruppen som leverte sin rapport om *offentlig-privat samarbeid for forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet*. På side 6 fremholder arbeidsgruppen at «dagens delingshjemler bør ... utvides gjennom regelverksendringer som gir mulighet for mer deling av informasjon, særlig av taushetsbelagte opplysninger.» Som forslag peker man i rapporten på en egen forskrift for informasjonsdeling mellom alle offentlige etater, og at man samtidig bør vurdere muligheter for deling med privat sektor (side 81).

4.8 Oppsummering

Etatene opplever at det deles for lite informasjon – både taushetsbelagt og ikke-taushetsbelagt – for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Samtidig er det en kjensgjerning at informasjonsutveksling er avgjørende for en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Årsakene til manglende informasjonsdeling tilskrives ulike forhold, men flere utfordringer knytter seg til regelverket. Etatene etterlyser derfor regelverksendringer, herunder en ny hjemmel for informasjonsdeling og -behandling i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, og at hjemmelen formuleres som en opplysningsrett og ikke en opplysningsplikt. Dette ligger i kjernen av arbeidsgruppens mandat og følges opp i høringsnotatet, se nærmere om dette i punkt 7.

Samtidig understreker arbeidsgruppen at en ny hjemmel for informasjonsdeling og -behandling for offentlige etater ikke vil løse hele utfordringsbildet. Det er også andre årsaker til at etatene deler informasjon i for begrenset grad, herunder manglende systemstøtte eller IKT-løsninger, både for deling og annen behandling, begrenset kapasitet og kompetanse, usikkerhet rundt forståelsen og praktiseringen av delingshjemlene og organisatoriske forhold. Selv om dette faller utenfor mandatet å utrede nærmere, er det relevant å synliggjøre at årsaksbildet er sammensatt, og at også andre tiltak må utredes og eventuelt iverksettes for å sikre tilstrekkelig effektiv informasjonsdeling mellom offentlige etater.

Avslutningsvis bemerkes at informasjonsdeling med privat sektor er avgjørende for en effektiv kriminalitetsbekjempelse, ettersom private aktører ofte sitter på nøkkelen til en tidlig forebyggende innsats gjennom å identifisere og utbedre eller tette sårbarheter. Det fremstår derfor som sentralt også å utrede behovet for lovendringer eller nytt hjemmelsgrunnlag for å lette informasjonsdelingen mellom private parter og offentlige etater. Forslagene om å endre politiregisterforskriften og finansforetaksloven og -forskriften, omtalt under punkt 2.5.2, er begge eksempler på igangsatt arbeid som vil støtte opp under dette. Det bør likevel vurderes om disse initiativene alene er tilstrekkelige til å imøtekomme behovet.

5 Sammenhengen mellom bekjempelse av økonomisk kriminalitet og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

5.1 Erfaringer med a-kriminformasjonsforskriften for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet

Som nevnt i punkt 4.2 er den overordnede vurderingen fra etatene som inngår i det etablerte samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-krim), at a-kriminformasjonsforskriften gir klar og tydelig informasjonsdelingsadgang og dekker behovet i a-krimssamarbeidet for organer underlagt forvaltningsloven. Like fullt trekker etatene fram flere utfordringer med regelverket, blant annet at forskriften legger opp til krevende skjønnsmessige vurderinger. Det er også påpekt at etatene mangler systemstøtte for deling og sammenstilling av opplysninger, noe som leder til utfordringer med å nyttiggjøre seg av hjemlene i forskriften.

Som nevnt i punkt 3.5 er forskriften tematisk avgrenset til å gjelde forebygging, avdekking, forhindring eller sanksjonering av lovbrudd som berører arbeidslivskriminalitet. I en rapport fra NTAES pekes det på at det er utydelige grenser mellom arbeidslivskriminalitet på den ene siden og andre samlebegreper som økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet på den andre.²⁵ Ifølge NTAES fører dette til at tolkningen av begrepet varierer ut fra etatenes respektive samfunnsoppdrag og lovverket de forvalter, noe som utgjør en utfordring. NTAES erfarer også at det er ulike tolkninger internt i den enkelte etat. Det er blant annet ulike oppfatninger om begrepet forutsetter at utnyttelse av sårbare arbeidstakere må være et element i kriminalitetsutøvelsen eller ikke. Hvilken forståelse som legges til grunn får også betydning for om a-kriminformasjonsforskriften får anvendelse, og det er, som etatene påpeker, stor forskjell mellom hva som kan deles i a-krimssamarbeidet, og hva som kan deles i samarbeid mot andre former for økonomisk kriminalitet.

En sentral tilbakemelding fra etatene er videre at IKT-systemet i a-krimssamarbeidet har svakheter som gjør datadeling mindre effektivt enn ønskelig. Løsningen som benyttes i dag tillater deling av informasjon, men mangler funksjon for sammenstilling og annen behandling av delt informasjon. Dessuten er politiets tilgang til løsningen begrenset.

A-kriminformasjonsforskriften inneholder en særskilt regulering av bruk og tilgang til et slikt felles IKT-system. Det har imidlertid vært utfordringer i samarbeidet knyttet til forståelse av regelverk, personvern og mangelfulle tekniske løsninger. Dermed blir det utfordrende å dele og sammenstille data på en effektiv måte. Under ledelse av Skatteetaten er det igangsatt et arbeid for å utvikle en ny løsning, tilpasset behovene i samarbeidet og som tar hensyn til nye og strengere krav til sikkerhet, personvern og arkivering. Etatene i a-krimssamarbeidet peker på at dette også vil kreve finansiering ut over dagens budsjettildeling.

Det er videre arbeidet med kompetanseheving. Medarbeidere fra etatene som deltar i a-krimssamarbeidet, har fått opplæring i og veiledning om informasjonsdeling og forståelsen av a-kriminformasjonsforskriften. Det er blant annet utarbeidet «Veileder om behandling av taushetsbelagte opplysninger i det tverretatlige a-krimssamarbeidet». At medarbeiderne fra de respektive etatene er samlokalisert har bidratt til å gjøre det lettere å komme fram til en felles forståelse av de fleste tekniske, juridiske og praktiske spørsmål rundt deling av informasjon.

²⁵ Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på NTAES's hjemmeside: [Profittmotiverte lovbrudd i arbeidslivet Risikovurdering arbeidslivskriminalitet 2026–2028](#).

Etatene trekker imidlertid fram at forskjeller i deres egne hjemler for deling og behandling av taushetsbelagte opplysninger kan føre til ulik praksis og skape utfordringer i samarbeidet. Det kan gi uklare ansvarsforhold, ulik tilgang til opplysninger og praktiske hindringer ved utveksling. Som følge av at de ulike etatene har ulike regelverk og tolker disse forskjellig, har det i noen sammenhenger oppstått vansker med å gjennomføre konkrete samarbeidstiltak.

Etatene opplever det også som krevende å gjøre vurderinger av hvilken informasjon som er «nødvendig» å dele med et mottakerorgan, jf. a-kriminformasjonsforskriften § 3. Ved vurderingen av hva som er «nødvendig» forutsetter a-kriminformasjonsforskriften § 3 tredje ledd at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på formålet med delingen, det aktuelle lovbruddets karakter og alvorlighet, konsekvensene for den enkelte arbeidstaker, arbeidslivet eller velferdssystemet og opplysningenes sensitivitet. Erfaringene med praktiseringen av a-kriminformasjonsforskriften viser at det kan oppstå både uklarheter og varierende vurderinger av kravets innhold.

Forskjeller i hvordan regelverket forstås og praktiseres handler i stor grad også om kulturforskjeller. Etatene peker på at enkelte a-krimsentre har god delingskultur og godt samarbeid, mens andre har større utfordringer. De senere årene har etatene styrket arbeidet for å få en mer felles innretning av innsatsen i a-krimssamarbeidet.

Over tid har det skjedd endringer i arbeidsformen, slik at en stor del av ressursinnsatsen i a-krimssamarbeidet nå går til kunnskapsbygging og etterretning om sentrale trusselaktører og nettverk som utfører kriminalitet. Dette medfører også økt behov for analyse av store datamengder, blant annet basert på etatenes egne registre og systemer. I tidlige faser av utredninger kan dette arbeidet være av mer generell karakter, mens a-kriminformasjonsforskriftens delingsbestemmelser knyttes til arbeid med konkrete saker for å forebygge, avdekke, avverge eller sanksjonere lovbrudd (forskriften § 3 andre ledd). Dette kan bidra til at det oppstår usikkerhet om rekkevidden av regelverket.

Samlet sett er etatenes vurdering at a-kriminformasjonsforskriften har bidratt til å etablere et godt grunnlag for a-krimssamarbeidet, selv om det er behov for avklaringer og å skape økt felles forståelse for hvilke opplysninger som kan deles. Den viktigste gjenstående utfordringen i a-krimssamarbeidet er å utvikle tilstrekkelig systemstøtte, slik at etatene kan nyttiggjøre seg av regelverket på en effektiv måte.

5.2 Hva kan overføres fra erfaringene med a-krimssamarbeidet til samarbeidet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet?

Erfaringene fra a-kriminformasjonsforskriften viser at en formell delingshjemmel er viktig, men ikke alene er tilstrekkelig for å sikre effektiv informasjonsutveksling. I praksis kan det fortsatt oppstå usikkerhet om forskriftshjemlenes rekkevidde, om avgiverorganet skal gjøre vurderinger av mottakerorganets behov for opplysningene og om mottakerorganets adgang til etterfølgende behandling av de opplysningene som er delt.

En sentral erfaring fra a-krimssamarbeidet, som beskrevet over, er at det er behov for tilstrekkelig systemstøtte for deling og sammenstilling av opplysninger dersom regelverkstiltak skal ha tilsiktet effekt. IKT-løsninger for samarbeid mellom enkeltstående etater er ikke «hylleware», og skal helst fungere slik at det ikke skapes unødvendige friksjoner med hensyn til den enkelte etats eget system.

Videre har man erfart at rettsanvenderen må få tydelig veiledning i hvordan vurderinger som «nødvendig» og «forholdsmessig» skal gjennomføres, før deling skjer. Særlig

forholdsmessighetsvurderingene kan være krevende, og det kan føre til at det legges ulik terskel til grunn, noe som kan påvirke omfanget av delingen. Slike utfordringer forsterkes av at etatene i utgangspunktet forholder seg til ulike regelverk, med ulike rammer for hvordan taushetsbelagte opplysninger skal behandles.

Forholdet til personvernregelverket viste seg å være et særlig krevende spørsmål ved utformingen av a-kriminformasjonsforskriften. I sitt høringssvar ga Datatilsynet uttrykk for at forskriften burde ha inneholdt en tydeligere og mer detaljert regulering av behandling og deling av personopplysninger, og at det ikke var tilstrekkelig å henvise til det generelle personvernregelverket. Videre mente tilsynet at det manglet nødvendige vurderinger av personvernkonsekvensene for de berørte.

I statsrådsforedraget (PRE-2022-06-17-1045) om innføring av a-kriminformasjonsforskriften konstaterte Justis- og beredskapsdepartementet at lov og forskrift ga tydelig hjemmel for behandling av personopplysninger, og at formålet og hvilke typer opplysninger som kan behandles i stor grad er tydeliggjort i forskriftsbestemmelsene. Slik adgang til behandling av personopplysninger var etter departementets vurdering nødvendig:

«Forslaget utgjør åpenbart et inngrep i den registrertes personvern. Det er imidlertid helt nødvendig for offentlige myndigheter å kunne dele opplysninger som nevnt i §§ 6-7 for å kunne forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet på en effektiv måte. Hensynet til offentlig orden, trygghet, økonomi og velferd, og arbeidstakeres helse og rettigheter, veier etter departementets vurdering tyngre enn den registrertes rett til å råde over sine egne personopplysninger.»²⁶

Etter fastsettelse av forskriften ble etatene bedt om å foreta en personvernkonsekvensutredning av sitt felles IKT-system. Arbeidet krevde mye tid og ressurser, og prosessen viste at det gjøres ulike vurderinger av personvern, behandlingsansvar og denne typen konsekvensvurderinger i de enkelte etatene. I etatenes felles årsrapport for 2023 er det bemerkt at arbeidet pågikk fra starten av 2022 og gjennom hele 2023, fram til en felles behandlingsavtale ble signert av Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten i februar 2024.²⁷ En del av denne konsekvensutredningen er en oversikt over ulike personvernrisikoer, samt en tiltaksliste for å redusere de risikoene som fikk høyest score. Politiet deltok innledningsvis i deler av dette arbeidet, men ikke i den siste fasen. Ifølge årsrapporten skjer politiets behandling av opplysninger i a-krimsarbeidet med utgangspunkt i politiregisterloven, og med IKT-verktøyet Indicia, som politiet har ansvaret for.

Behandling av personopplysninger representerer fortsatt en utfordring for etatene i a-krimsarbeidet. I et innspill til arbeidet med denne utredningen har etatene pekt på at de som avgivere av personopplysninger har vansker med å vurdere hvilket behandlingsgrunnlag (personvernforordningen art. 6) mottakerorganet har. I praksis får dette betydning for i hvilken grad opplysninger i realiteten utleveres til andre organer. En annen side av dette er at betingelsene for utlevering ofte knytter seg til om opplysningene organet vurderer å utlevere, vil sette mottakerorganet i stand til å utføre sine oppgaver på en bedre måte. Etatene mener de mangler rutiner, retningslinjer og tverrsektoriell kompetanse til å utnytte denne typen hjemler.

²⁶ Kongelig resolusjon av 17. juni 2022, side 15 (PRE-2022-06-17-1045).

²⁷ Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2023, side 8. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke på arbeidstilsynets hjemmeside: [Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2023](#).

På den andre siden viser erfaringer fra a-krimssamarbeidet at samlokalisering av medarbeidere fra ulike etater legger grunnlag for å finne løsninger og etablere praksis for deling av informasjon. Det er imidlertid en viss tilbakeholdenhet ved for eksempel deling av analyseprodukter som inneholder personopplysninger.

6 Valget av regulering for økt informasjonsdeling og nødvendig adgang til annen behandling av personopplysninger

6.1 Valg av hjemmelsgrunnlag

Arbeidsgruppen mener at en rekke offentlige organer har behov for et nytt hjemmelsgrunnlag for deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, samt annen behandling i forbindelse med delingen. I den anledning har arbeidsgruppen vurdert om hjemmelen bør gis gjennom en ny lov, gjennom endringer i eksisterende lover eller forskrifter, eller gjennom fastsettelse av en ny forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g.

Flere forhold taler for å innføre en ny generell lov om informasjonsdeling for å forebygge og bekjempe kriminalitet. For det første ville det signalisere at man tar på alvor behovet både offentlige og private aktører uttrykker å ha knyttet til deling og behandling av taushetsbelagt informasjon for å forebygge, respondere på og stanse kriminalitet. Å samle delings- og behandlingsreglene ett sted ville også motvirke ytterligere fragmentering, som igjen ville fremme en mer ensartet regelverkstolkning og praktisering på tvers av sektorer og bransjer. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke mandat til å gå så bredt, og dette ville kreve en helt annen type utredning enn det som er mulig innenfor den fristen som er satt, og de ressursene arbeidsgruppen har hatt til rådighet.

Arbeidsgruppen har likeledes vurdert om det bør foreslås en egen lov som begrenser seg til deling og behandling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger i etatsarbeidet mot økonomisk kriminalitet, men det er etter arbeidsgruppens oppfatning ikke ønskelig. Å ha en rekke enkeltstående særlover som regulerer deling og behandling av informasjon om spesifikke kriminalitetstyper for nærmere angitte organer kan føre til ytterligere fragmentering, og det vil heller ikke bøte på kulturutfordringer eller redusere risikoen for ulikeartet lovtolkning.

Som et alternativ vurderte arbeidsgruppen om det bør gjøres endringer i eksisterende regelverk ved å innføre konkrete delingshjemler i sektorlovgivningen. Heller ikke dette anses formålstjenlig. De ulike etatene har ulike behov, og endringene ville blitt mange. Det ville dessuten fortsatt vært fare for ulikeartet tolkning, og regelverket ville ikke blitt mindre fragmentert. I tillegg ville det vært utfordrende med en fullstendig harmonisering, idet etatene har ulike formål, ulikt delingsbehov mv.

Arbeidsgruppen har som en del av vurderingen også sett nærmere på å utvide virkeområdet til a-kriminformasjonsforskriften, til å omfatte all økonomisk kriminalitet. En slik endring ville demme opp for enkelte av de ovennevnte utfordringene, men ulempene er flere.

A-krimssamarbeidet er etablert, med klare rammer for samarbeidet og en tydelig definert deltakerkrets. Innenfor økonomisk kriminalitet er samarbeidsstrukturene mange, med varierende deltakerkrets, og forskjellene er med andre ord store.

A-kriminformasjonsforskriften synes dessuten – på regulatorisk nivå – å imøtekomme behovet etatene har for å dele informasjon i a-krimssammenheng, selv om det eksisterer flere utfordringer. En utvidelse av virkeområdet vil fort kunne få ukjente og potensielt negative

konsekvenser. Det ville også være krevende å angi hvilke organer som skal kunne dele informasjon med hverandre og på hvilket grunnlag, ettersom arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet ikke er fullt ut overlappende størrelser. Organene har heller ikke en felles plattform eller et felles IKT-system i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, i motsetning til i a-krimsamarbeidet. Arbeidsgruppen har derfor ikke forfulgt dette sporet videre.

Arbeidsgruppen foreslår å fastsette en ny forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g (ø-kriminformasjonsforskriften). Dette vurderes som det beste alternativet i lys av mandatet som er gitt, samt tiden og ressursene man har hatt til rådighet. En slik forskrift vil åpne for deling og annen behandling av opplysninger i situasjoner hvor det i dag ikke finnes hjemmel for dette. Forskriften vil styrke myndighetenes muligheter for en bredere innsats mot økonomisk kriminalitet og sette organene i stand til å samarbeide mer effektivt.

Arbeidsgruppen erkjenner imidlertid at også denne løsningen har visse nedsider. For det første vil en forskrift som gis i medhold av forvaltningsloven § 13 g kun gi unntak fra taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Organer som ikke er underlagt forvaltningslovens taushetspliktsregler, herunder Skatteetaten, politiet (i politimessig virksomhet) og Tolletaten, kan derfor ikke gis hjemmel til å dele opplysninger i en slik forskrift. Det begrenser forskriftens potensielle virkeområde. Det bemerkes samtidig at disse organene har hjemmel til å dele opplysninger på annet grunnlag enn etter forvaltningsloven. For eksempel gir politiregisterloven og skatteforvaltningsloven relativt vide delingsmuligheter for politiet og Skatteetaten, se nærmere om dette under punkt 3.3.1. I tillegg vil det kunne gjøres nødvendige tilpasninger i etatens respektive regelverk, som vil sikre at disse gis tilsvarende mulighet til å dele opplysninger som etter forskriften. At et organ har taushetsplikt etter andre regler enn forvaltningsloven § 13 flg., er heller ikke til hinder for at forskriften fastsetter at taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 kan utleveres til dette organet, og om mottakerorganets videre behandling av opplysningene.

Likeledes ligger det en begrensning i § 13 g første punktum, som knesetter at forskriftsreguleringen må gjelde «bestemte organer». Hvem som har behov for å dele opplysninger for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, er ikke en statisk størrelse og vil kunne variere med trender, modus og mønstre.

Også andre punktum legger begrensninger på hva forskriften kan hjemle. Bestemmelsen fastsetter en derogasjonshjemmel i de tilfeller sektorlovgivningen begrenser delingsadgangen etter forvaltningsloven § 13 b første ledd. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd for Arbeids- og velferdsetaten er et eksempel på dette. Forvaltningsloven § 13 g andre punktum bestemmer at forskrifter etter første punktum også kan omfatte opplysninger som er underlagt slike særlige begrensninger. Dette er imidlertid bare aktuelt når det foreligger et «etablert samarbeid» mellom de organene som skal dele og motta opplysningene, se nærmere omtale av vilkåret i punkt 3.2.4. For Arbeids- og velferdsetatens vedkommende må det derfor vurderes om det foreligger et etablert samarbeid med mottakerorganet for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, før det kan gis forskrift om at opplysninger som normalt er underlagt en slik særlig begrensning likevel skal kunne deles. Dette vil begrense kretsen av organer Arbeids- og velferdsetaten kan dele slike opplysninger med. Problemstillingen omtales særskilt i punkt 7.5.4.

Arbeidsgruppen peker samtidig på at en ø-kriminformasjonsforskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g i stor utstrekning vil imøtekomme behovet etatene opplyser å ha, se nærmere om behovet i punkt 4. Bestemmelsen gir anledning til å fastsette en forskrift som gir en tydelig, presis og tilstrekkelig vid delingsadgang i myndighetsarbeidet mot økonomisk

kriminalitet. Videre vil delingshjemmelen kunne omfatte både taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, slik dette er stadfestet i punkt 3.2.5, som vil sikre tilstrekkelig bredde i de opplysningene som kan deles og behandles etter forskriften. Ytterligere kan det gis hjemmel til å foreta annen relevant behandling i forbindelse med delingen, noe som gir mulighet for å ivareta totaliteten av behovet som er kommunisert fra etatene. Forskriften vil dessuten komplementere a-kriminformasjonsforskriften. Det samlede nedslagsfeltet for forskriftene blir derfor bredt, med et formål som anses tilstrekkelig omfattende. I tillegg foreslår arbeidsgruppen endringer i a-kriminformasjonsforskriften §§ 3, 5 og 6, som vil fremme et harmonisert regelverk og ensartet tolkning.

I forbindelse med gjennomføringen av a-kriminformasjonsforskriften er det utført et omfattende arbeid med personvernkonsekvensvurderinger. Selv om ikke alle forhold vil være identiske ved innføringen av den nye forskriften, vil erfaringene som er høstet være nyttige når forskriften tas i bruk i etatenes praktiske arbeid. Skulle det vise seg nødvendig å justere forskriften, vil prosessen dessuten være mindre omfattende enn en lovendringsprosess, noe som gir rom for en viss fleksibilitet.

6.2 Vurdering av svensk og dansk rett

Arbeidsgruppen har vurdert om svensk og dansk lovregulering kan være til inspirasjon for norsk regelverk.

De svenske lovene omtalt i punkt 3.6.1 er relevante å se hen til i lys av mandatet arbeidsgruppen er gitt. Dette fordi lovene – på samme måte som forslaget her – skal tilrettelegge for økt deling av taushetsbelagt informasjon mellom myndigheter. Relevansen for den konkrete utarbeidelsen av forslaget til hjemmelsgrunnlag er imidlertid begrenset. I Sverige er det vedtatt flere særlover om informasjonsdeling. Som presisert under punkt 6.1 er det i norsk kontekst ikke ønskelig å innføre en rekke enkeltstående lover som regulerer deling og behandling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med formål å bekjempe spesifikke kriminalitetstyper. Dessuten regulerer ingen av de svenske lovene hvordan opplysningene kan behandles av mottakende organ, noe arbeidsgruppen i en viss utstrekning mener er relevant å regulere.

I mandatet blir det svenske lovforslaget som ledet til vedtakelse av lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna uttrykkelig nevnt. Foruten utfordringene som nevnt over, bemerkes også at loven ikke begrenser seg til en spesifikk kriminalitetstype, men gjelder all kriminalitetsbekjempende virksomhet de kriminalitetsbekjempende myndighetene bedriver. Det samme er tilfelle for den nye bestemmelsen i offentlighets- och sekretesslagen, som trådte i kraft fra desember 2025. Der er det knesatt en presumsjon for deling av opplysninger som kan ha betydning for å forebygge og bekjempe kriminell aktivitet. Mandatet arbeidsgruppen er gitt, er derimot avgrenset til økonomisk kriminalitet. Også av denne grunn skiller svensk regulering seg fra rammene for arbeidsgruppens arbeid.

Den danske reguleringen omtalt under 3.6.2 har mye interessant ved seg, men kan vanskelig tjene som inspirasjon for forslaget her. For det første er det Al Capone-samarbeidet som står i sentrum. Lovendringen i den danske retsplejeloven er ment å understøtte og sikre dette samarbeidet, ved at det kan etableres tverretatlige etterforskningsgrupper med påfølgende mulighet for informasjonsdeling mv. Arbeidsgruppen skal som nevnt ikke foreslå endrede eller nye etatssamarbeidsstrukturer, og mandatet som er gitt gjelder regulatoriske rammer helt

generelt. Av den grunn er det få likhetstrekk mellom den danske reguleringen og mandatet arbeidsgruppen er gitt.

6.3 Opplysningsplikt?

Det foreligger ingen lovpålagt plikt for forvaltningsorganer til å dele informasjon med hverandre for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Selv om forvaltningsorganer kan ha en opplysningsplikt i nærmere angitte situasjoner, se mer om dette i punkt 3.3.2 og 3.4, er utgangspunktet etter forvaltningsloven og sektorlovgivningen at det foreligger taushetsplikt, med unntak fra denne. Kommer unntakene til anvendelse har organet en rett, men ingen plikt, til å dele opplysningene. Forvaltningsloven § 13 g åpner heller ikke for å fastsette noen opplysningsplikt, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 62.

Arbeidsgruppen foreslår ikke å pålegge etatene en opplysningsplikt der vilkårene for deling er til stede. Selv om en pliktregel kan bidra til ytterligere bevisstgjøring og fremme deling, er det få holdepunkter for at utfordringene løses gjennom en slik regel. Delingskulturen synes i all vesentlighet å være god, og flere etater opplyser at opplysninger deles dersom vilkårene for dette er til stede. En pliktregel vil heller ikke avhjelpe andre underliggende utfordringer som hindrer deling i dag, herunder spørsmål om regelverkstolkning, kompetanse, kapasitet og manglende IKT-systemer. Det vil også være krevende å vurdere når en plikt til å dele inntrer, fordi vurderingene i alle tilfeller vil være noe preget av skjønn.

På nåværende tidspunkt bør det derfor ikke innføres en plikt til å dele personopplysninger for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet når vilkårene for deling er til stede. Etter arbeidsgruppens vurdering vil en forskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g gi etatene tilstrekkelig mulighetsrom til å utlevere og innhente nødvendige opplysninger i dette arbeidet.

7 Forskriftsforslaget – arbeidsgruppens vurderinger og forslag

7.1 Behovet for utvidet adgang til å behandle taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger

Konsekvensene av økonomisk kriminalitet er mange og alvorlige, se nærmere om dette i punkt 2.1 og 2.5.1. Den medfører store økonomiske tap, har nær sammenheng med annen profittmotivert kriminalitet og er en integrert del av den organiserte kriminaliteten. Digitale og automatiserte løsninger gir også kriminelle anledning til å begå økonomisk kriminalitet i et større omfang og med høyere kvalitet enn tidligere. Kriminalitetsbildet er i tillegg i stadig utvikling, og sakene kan være kompliserte både å avdekke og etterforske.

Som stortingsmeldingen klart uttrykker, kreves det derfor en felles innsats for å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet, der offentlige myndigheter spiller en sentral rolle. Informasjonsutveksling mellom etatene er en nøkkelfaktor for å lykkes, blant annet fordi kriminaliteten ofte begås på tvers av sektorer, og etatene kan sitte på opplysninger som er sentrale for andre etaters kriminalitetsbekjempende arbeid. Dersom ikke slike opplysninger utveksles, vil den enkelte etat mangle mulighet til å se lovbrudd i sammenheng og derfor mangle et helhetlig kunnskapsgrunnlag.

Gjennom informasjonsdeling legger man til rette for en koordinert myndighetsinnsats mot økonomisk kriminalitet, som vil kunne gi betydelig økt effektivitet i den samlede innsatsen mot kriminell virksomhet. Som kartleggingsprosessen omtalt i punkt 4 viser, er regelverksendringer nødvendig for å sikre dette. På denne bakgrunnen foreslår arbeidsgruppen å fastsette en ø-

krimininformasjonsforskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g. Forskriften vil gi en rekke offentlige organer adgang til å dele både taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med hverandre i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. I tillegg gis organene som kan dele eller motta informasjon etter forskriften, hjemmel til å sammenstille personopplysninger i forbindelse med delingen. Adgangen til å sammenstille opplysninger, herunder taushetsbelagte opplysninger, som ikke er personopplysninger, er ikke underlagt begrensning etter personvernregelverket og reguleres derfor ikke særskilt i forskriften.

7.2 Forholdet mellom ø-kriminformasjonsforskriften og a-kriminformasjonsforskriften

Begrepet arbeidslivskriminalitet er en samlebetegnelse for handlinger som bryter med lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, som gjerne utføres organisert, og som innebærer utnyttelse av arbeidstakere eller virker konkurransevridende for virksomhetene og undergraver samfunnsstrukturen.²⁸ En tilsvarende beskrivelse er tatt inn i a-kriminformasjonsforskriften § 3. Arbeidslivskriminalitet er med andre ord et relativt vidt begrep, som kan omfatte ulike straffbare handlinger.

I punkt 5.1 vises det til en rapport fra NTAES. Der fremkommer at etatene har ulik forståelse av begrepet, særlig om utnyttelse av sårbare arbeidstakere må utgjøre et element i kriminalitetsutøvelsen eller ikke. Arbeidsgruppens vurdering er at begrepet ikke begrenser seg til dette, men også omfatter lovbrudd knyttet til for eksempel skatter, avgifter og trygdeordninger som skjer i arbeidslivet. Det er ikke naturlig med en innskrenkende tolkning av hva som omfattes av a-kriminformasjonsforskriften.

Arbeidslivskriminalitet henger nært sammen med økonomisk kriminalitet. Muligheter for profitt vil ofte være et avgjørende motiv for den kriminelle aktiviteten. Samtidig vil det også være tilfeller av økonomisk kriminalitet som ikke naturlig kan kategoriseres som arbeidslivskriminalitet. Eksempler på dette kan være hvitvasking, innsidehandel, konkurransekriminalitet, verdipapirkriminalitet og økonomiske bedragerier. Etatene har gitt en entydig og klar tilbakemelding om at det er behov for en hjemmel for å dele og behandle taushetsbelagte opplysninger for å motvirke slike lovbrudd.

I praksis vil det ofte kunne være hjemmel til å dele informasjon mellom myndigheter etter både a-kriminformasjonsforskriften og ø-kriminformasjonsforskriften. Det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet vil naturligvis være utgangspunktet for bruken av a-kriminformasjonsforskriften, mens det i andre sammenhenger vil være behov for å benytte ø-kriminformasjonsforskriften. Det er i tillegg flere tilfeller av overlappende regler i sektorlovgivningen, der opplysninger kan deles etter ulike regelsett. I slike valgtilfeller legges det til grunn at formålet ved delingen blir retningsgivende for valg av hjemmelsgrunnlag.

7.3 Begrepsavklaring – økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet er ikke en klart definert størrelse, og det finnes ikke én internasjonal akseptert definisjon av begrepet.²⁹ Heller ikke i litteraturen er begrepet entydig definert, og ulike tilnærminger eksisterer. I Norge, og i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet, brukes normalt «økonomisk kriminalitet» som et bredt paraplybegrep om lovbrudd som ofte kan knyttes til lovlig næringsvirksomhet, eller næringsvirksomhet som gir seg ut for å være lovlig,

²⁸ *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*, 1. august 2025, s. 5. Handlingsplanen er tilgjengelig via følgende lenke på regjeringen.no: [Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet](#).

²⁹ Meld. St. 15 (2023–2024) side 15.

og har som formål å generere økonomisk gevinst.³⁰ Det er normalt tre faktorer som er avgjørende for om man står overfor økonomisk kriminalitet. Kriminaliteten skjer oftest i en kontekst som i utgangspunktet er legitim og profesjonell og skaper, eller har til hensikt å skape, økonomisk gevinst. Dette gjelder også der kriminelle nettverk begår økonomisk kriminalitet.³¹ I tillegg er gjerningspersonen normalt fysisk adskilt fra fornærmede.

Dette gjelder likevel ikke ubetinget. Økonomisk kriminalitet omfatter også tilfeller der privatpersoner eller kriminelle nettverk begår økonomisk kriminalitet uten at det kan knyttes til næringsvirksomhet som er, eller utgir seg for å være, legal. Dette gjelder blant annet der kriminelle gjennomfører hvitvaskingsoperasjoner, bedragerier eller andre lovbrudd i egenskap av å være privatperson. Tilsvarende vil en virksomhet som utgir seg for å drive med svart arbeid, hvitvasking eller liknede omfattes av begrepet. I tillegg omfattes situasjoner der kriminelle oppsøker fornærmede fysisk på bopel eller andre steder, typisk for å begå bedragerier.

Imidlertid omfattes ikke all profittmotivert kriminalitet av begrepet. Det må trekkes en grense mot annen profittmotivert kriminalitet. I motsetning til økonomisk kriminalitet, knytter annen profittmotivert kriminalitet seg normalt til ulovlige aktiviteter, varer eller tjenester. I likhet med økonomisk kriminalitet, begås annen profittmotivert kriminalitet ofte av kriminelle nettverk. Begge deler kan derfor være organisert kriminalitet, som begås av de samme aktørene. Kriminaliteten som begås er imidlertid ulikeartet.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør legges en vid definisjon av begrepet til grunn ved praktiseringen av forskriften. En slik tilnærming kan imidlertid skape utfordringer i praksis, ettersom grensene for forskriftens virkeområde blir uklar, som igjen kan komplisere både formåls- og forholdsmessighetsvurderingen. Disse hensynene taler for å legge til grunn en snevrere forståelse enn det som ellers er vanlig i norsk sammenheng.

På den annen side etterlyser etatene en vid formålsangivelse, jf. punkt 4.4. En vid definisjon vil imøtekomme behovet etatene har for å dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med hverandre for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, noe som er særlig viktig i lys av de utfordringene denne kriminalitetsformen medfører. Arbeidsgruppen går på den bakgrunn inn for å legge en vid forståelse av begrepet til grunn ved anvendelsen av forskriften. Av samme grunn mener arbeidsgruppen at tilrettelegging for økonomisk kriminalitet også må omfattes, slik at mer indirekte og avledet kriminalitet kan gi grunnlag for å dele informasjon mellom de organene som foreslås omfattet av forskriftsforslaget.

Arbeidsgruppen har samtidig vurdert om det bør angis positivrettslig hvilke kriminalitetstyper som omfattes av begrepet, for å fremme et praktikabelt og tydelig avgrenset regelverk. Med en slik løsning mister man imidlertid fleksibilitet, som etter arbeidsgruppens oppfatning er lite ønskelig. Økonomisk kriminalitet er som nevnt dynamisk og i stadig utvikling, og det er ikke ønskelig at regelverket blir for statisk eller rigid. For å bøte på eventuelle utfordringer, foreslår arbeidsgruppen å innta i forslaget til § 1 hvilke kriminalitetstyper som typisk vil være omfattet av begrepet, uten at listen er ment å være uttømmende.

Lovbruddene som omfattes av begrepet «økonomisk kriminalitet» etter forskriftsforslaget er å finne i straffeloven kapittel 27 og 30, samt rundt om i sektorlovgivningen, og omfatter blant annet bedragerier, skattesvik, korrupsjon, konkurskriminalitet, verdipapirkriminalitet,

³⁰ Se også Prop. 39 L (2025–2026) side 108.

³¹ *Kriminelle nettverk innen økonomisk-, arbeidslivs-, og miljøkriminalitet*, Økokrim, 11.12.2020, side 2. Rapporten er tilgjengelig via følgende lenke: [EFE Infoskriv Kriminelle+nettverk 11.12.20.pdf](#).

konkurransesekriminalitet, økonomisk utroskap, miljøkriminalitet, misbruk av offentlige og private støtte- og tilskuddsordninger og offentlige registre, regnskapsovertredelser, lønnstyperier, hvitvasking og heleri. Kriminalitet som derimot ikke har et økonomisk motiv, men for eksempel defineres som miljøkriminalitet, vil på sin side ikke omfattes av begrepet.

Typiske tilretteleggingshandlinger følger av straffeloven kapittel 21, 27 og 29 og omfatter utpressing, dokumentforfalskning og cyberkriminalitet.

Arbeidsgruppen imøteser samtidig høringsinstansenes syn på hvordan begrepet økonomisk kriminalitet bør avgrenses i forskriften, herunder om man bør legge en vid eller snever definisjon av begrepet til grunn, om det er hensiktsmessig positivt å angi de kriminalitetstyper som omfattes av begrepet, om en slik liste bør være uttømmende mv. Dersom det legges opp til en positivrettslig opplisting av kriminalitetstyper, reiser det spørsmål om disse kriminalitetstypene alltid skal omfattes av forskriften (selv der det aktuelle lovbruddet ikke anses som typisk økonomisk kriminalitet), eller om anvendelsen av forskriften uansett må bero på en nærmere vurdering av om det konkrete lovbruddet er å anse som økonomisk kriminalitet (en problemstilling som for eksempel kan være aktuell for korrupsjonshandlinger eller miljøkriminalitet uten et økonomisk motiv).

7.4 Rettslige utgangspunkter og hjemmelsgrunnlag

Forvaltningsorganers adgang til å dele og behandle taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger begrenses av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og av personvernregelverket.

Et forvaltningsorgans utlevering av taushetsbelagte opplysninger utgjør i de fleste tilfeller et inngrep i retten til privatliv overfor den opplysningene gjelder. For at inngrepet skal være tillatt etter EMK artikkel 8 nr. 2 må utleveringen forfølge et eller flere av de legitime formålene som er opplistet i bestemmelsen, ha tilstrekkelig klar hjemmel og være forholdsmessig. Kravene om at utleveringen må forfølge et legitimt formål, ha tilstrekkelig hjemmel og være forholdsmessig gjelder også etter Grl. § 102, jf. blant annet Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28.

Dersom opplysningene som deles, er personopplysninger, og delingen anses å utgjøre en behandling som er uforenelig med det opprinnelige innsamlingsformålet, stiller også personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. krav til et særskilt viderebehandlingsgrunnlag, som må utgjøre et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1 i forordningen. Dersom viderebehandlingen skal omfatte særlige kategorier av personopplysninger, vil også personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 stille krav til tilstrekkelig hjemmel, forholdsmessighet og til at det sikres egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Det kreves videre særskilt hjemmel etter artikkel 10 for behandling av opplysninger om straffedommer og lovbrudd. For en nærmere omtale av kravene som følger av henholdsvis Grunnloven, EMK og personvernforordningen, se punkt 3.1.2 og 3.1.3.

Ovennevnte rammer må vurderes konkret i forbindelse med fastsettelsen av den enkelte forskrift, og ved den konkrete bruken av denne.

Forvaltningsloven § 13 g gir hjemmel til å fastsette forskriften som her foreslås. Kriteriene i forvaltningsloven § 13 g om at opplysningene kun skal kunne deles mellom «bestemte organer» for å utføre angitte oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, og ikke må være uforholdsmessig overfor den registrerte, ivaretas gjennom forslagene til §§ 2 og 3, se nærmere om dette i punkt 7.5.1 til 7.5.4. Etter arbeidsgruppens vurdering vil en slik forskrift, som

fastsettes i tråd med forskriftshjemmelen, oppfylle kravene til et tilgjengelig og forutberegnelig hjemmelsgrunnlag som følger av EMK artikkel 8 nr. 2 og Grunnloven § 102. Forskriften anses også å gi tilstrekkelig viderebehandlingsgrunnlag i tråd med personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, samt å gi særskilt hjemmel for at også personopplysninger som er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10 kan inkluderes.

Forskriften, som har som formål å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, ivaretar hensyn som anses legitime etter EMK artikkel 8 nr. 2, herunder hensynene til «offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd», «å forebygge uorden eller kriminalitet» og «å beskytte andres rettigheter og friheter». Bekjempelse av økonomisk kriminalitet ligger også innenfor mål som er opplistet i personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav d om forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold. Kriminalitetsbekjempelse utgjør for øvrig generelt et viktig mål av generell allmenn interesse, jf. personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Forskriftsforslaget begrenser seg til deling og annen behandling av opplysninger som ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep overfor den registrerte. Dette er ment å sikre at adgangen til deling og sammenstilling av opplysninger ikke strekker seg lengre enn det personvernforordningen, EMK og Grunnloven åpner for. Forholdsmessighetskravet er nærmere redegjort for i punkt 7.5.3.

7.5 Adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger

7.5.1 Organer som skal omfattes av forskriften

Forskriften må positivt angi hvilke organer som skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre, jf. kravet om «bestemte organer» i forvaltningsloven § 13 g første punktum. Kretsen bør avgrenses til organer som samarbeider eller har behov for å kunne dele slike opplysninger, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 60.

Punkt 2.3.2 gir en oversikt over sentrale etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet som etatene i referansegruppen deltar i. Oversikten angir imidlertid ikke uttømmende hvilke samarbeid som eksisterer, og den beskriver heller ikke fullt ut hvilke organer som har behov for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med hverandre i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Referansegruppen har derfor, som svar på bestilling nr. 3, spilt inn hvilke organer som bør omfattes av forskriftsforslaget, og skilt mellom sentrale organer og andre tilknyttede organer.

Etter referansegruppens vurdering er de sentrale organene Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, Finanstilsynet, politiet (inkludert Financial Intelligence Unit (FIU)) og Tolletaten, som også utgjør etatene i referansegruppen. I tillegg nevnes Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), NTAES, Brønnøysundregistrene, Digitaliseringsdirektoratet, Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Helsedirektoratet, Konkurransetilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og Kartverket.

Som tilknyttede organer peker referansegruppen på politiet når etaten utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål, fylkeskommuner eller kommuner når det er nødvendig for å oppfylle forskriftens formål, Kystvakten, Mattilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Statens vegvesen, Advokattilsynet, Advokatnemnda, de offentlige tilsagnsordningene, Norges vassdrags- og energidirektorat, Sokkeldirektoratet, statlige og

kommunale långivere/tilskuddsmyndigheter, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Landbruksdirektoratet, Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner, Helsetilsynet og Kystverket. I tillegg nevnes Statsbygg og Forsvarsbygg som aktuelle organer å innta i forskriften.

Arbeidsgruppen vurderte om de organene som anses å være de mest sentrale i arbeidet mot økonomisk kriminalitet – Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Fiskeridirektoratet, Finanstilsynet, Skatteetaten, Tolletaten, politiet og medarbeidere tilknyttet NTAES – skulle gis en lavere terskel for å dele opplysninger etter forskriftsforslaget enn andre organer. Bakgrunnen er at disse organene har et løpende behov for kunne å dele opplysninger og spiller en særs sentral rolle i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. For de øvrige organene synes behovet derimot å være mer sporadisk og situasjonsbestemt og derfor også mindre presserende. I tillegg er deres kriminalitetsbekjempende virke mindre fremtredende. Arbeidsgruppen frafalt imidlertid ideen om å oppstille ulike terskler for ulike organer. Dersom behovet for å dele informasjon i arbeidet mot økonomisk kriminalitet først oppstår, fremstår det uten betydning hvilken rolle organet spiller i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og om organet ellers har et løpende eller mer sporadisk behov for å kunne dele informasjon i så henseende.

Det foreslås derfor at majoriteten av de organene som referansegruppen lister opp, gis en presis og klar delingshjemmel etter forskriften, se utkast til § 2 første ledd. Kretsen av organer er etter arbeidsgruppens oppfatning begrenset til det som er forholdsmessig ut fra formålet med forskriften og utleveringens betydning for personvernet.

Etatene i referansegruppen, samt Fiskeridirektoratet og medarbeidere tilknyttet NTAES, har et særlig stort og kontinuerlig behov for å dele opplysninger med hverandre og andre organer i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Disse organene har nøkkelroller i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og besitter opplysninger som er særlig relevante for andre organers kriminalitetsbekjempende arbeid. Dette gjelder ikke minst fordi kriminaliteten er dynamisk og ofte sektorovergripende, og de samfunnsmessige konsekvensene av kriminaliteten er betydelige, jf. punkt 2.1 og 7.1. En klar og tilstrekkelig bred delingsadgang for disse organene vil derfor styrke både effektiviteten og effekten i den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Flere av organene inngår også i viktige etatssamarbeid mot økonomisk kriminalitet, jf. punkt 2.3.3 og stortingsmeldingen mot økonomisk kriminalitet punkt 4.4.

Mer konkret vises det til at Skatteetaten kontrollerer og avklarer etterlevelse av regelverk under eget ansvarsområde, herunder skatt og avgift, som kan ha tilknytning til økonomisk kriminalitet. Skattemyndighetene innhenter i den forbindelse en betydelig mengde informasjon, herunder opplysninger fra registre, grunnlagsdata om finansielle forhold, boligforhold og transport, opplysninger fra skattemeldingen og melding om forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, opplysninger innhentet i forbindelse med kontroll og diverse analyseprodukter. Innkreivingsmyndigheten henter inn opplysninger i forbindelse med innkreivning av skatte- og avgiftskrav og andre krav som de innkreiver på vegne av andre. På den bakgrunn er etaten en helt sentral kontrolletat å innlemme i forskriftsforslaget.

Folkeregistermyndigheten har taushetsplikt etter folkeregisterloven § 9-1 og vil av den grunn ikke kunne dele egne opplysninger med hjemmel i forskriften. Folkeregisteret har likevel vid adgang til å dele opplysninger med andre offentlige myndigheter etter folkeregisterloven, slik at behovet for ytterligere delingshjemmel antas å være begrenset. Folkeregistermyndigheten foreslås likevel tatt inn i forskriften, men da utelukkende for at de skal kunne motta opplysninger fra andre organer. Slike opplysninger kan være nyttige i folkeregistermyndighetens arbeid med kontroll og ajourhold av Folkeregisteret, herunder for å

motvirke fiktiv eller mangelfull registrering, som kan være av betydning i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Også Tolletaten har en rolle i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, ved at den på vegne av andre myndigheter har som oppgave å føre kontroll med vareførselen inn og ut av riket, samt å motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer. Gjennom kontrollvirksomheten avdekkes også forhold med tilknytning til organisert kriminalitet og svart økonomi. For å begrense ulovlig grensekryssende vareførsel, samarbeider Tolletaten med en rekke andre relevante etater. Staten er avhengig av etterretning som beslutningsgrunnlag for å arbeide målrettet og treffsikkert, og samarbeid og informasjonsutveksling med andre etater er derfor særlig viktig.

Videre nevnes Arbeids- og velferdsetaten. Staten forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet, gjennom ordninger som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger mv., og må arbeide aktivt for å forhindre at ordningene misbrukes. Dette forutsetter blant annet et velfungerende samarbeid med andre offentlige organer. I tillegg er Nav kontroll blant de viktigste kontrolletatene for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Politiet og påtalemyndigheten er sentrale aktører for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, og har dette som en av flere kjerneoppgaver. Staten både trenger og besitter relevant informasjon i kriminalitetsbekjempende øyemed, herunder om enkeltaktører og kriminelle nettverk.

Norges FIU, underlagt Økokrim, er et nasjonalt kompetansesenter for spørsmål relatert til hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av masseødeleggende våpen. Gjennom EUs sjette antihvitvaskingspakke, som – slik dette er beskrevet i punkt 2.5.2 – skal gjennomføres i norsk rett, er det i tillegg større oppmerksomhet om primærlovbruddet, som ofte er en eller annen form for økonomisk kriminalitet. Ved gjennomføringen av pakken i norsk rett vil det være tvilsomt om FIU omfattes av delingsmuligheten til «politiet», og det er nødvendig med en eksplisitt henvisning til enheten i forskriftsforslaget. Det vises til at enheten har som hovedoppgave å motta rapporter om mistenkelige forhold fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, bearbeide, berike og analysere denne informasjonen og videreformidle dette til politi, tilsyns- og kontrollmyndigheter, samt utenlandske samarbeidene tjenester. Det er således nødvendig at FIU kan motta relevant informasjon fra andre etater, også utenfor antihvitvaskingsregelverket, for å sikre at kunnskapssamarbeidet er effektivt og helhetlig.

Finanstilsynet fører tilsyn med en rekke virksomheter i finansiell sektor og påser at disse etterlever relevant regelverk og retningslinjer, for å fremme finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Gjennom sitt arbeid får tilsynet blant annet inngående kjennskap til trusler og risikoer, og det er en sentral aktør for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet.

Arbeidstilsynet fører kontroll med lønns- og arbeidsvilkår, særlig i bransjer som er utsatt for sosial dumping, lønnstyveri og annen form for arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Videre har tilsynet ansvar for å forvalte offentlige registre, som godkjenningsordninger og HMS-kortregister, som kan gi innsikt i økonomisk kriminalitet. Tilsynet besitter gjennom sitt virke informasjon som det er sentralt for andre etater å ha kjennskap til i kriminalitetsbekjempende øyemed.

En annen sentral kontrolletat er Fiskeridirektoratet. Direktoratet driver blant annet kontroll av fangst og fiske og har, sammen med Kystvakten og salgslagene, ansvaret for ressurskontrollen i fiskerinæringen. Ettersom det ligger store verdier i fiskerinæringen, er det viktig å bekjempe

lovbrudd som undergraver verdiskaping, idet konsekvensene kan bli store for både forvaltningen, næringen og fellesskapet.

Til sist nevnes Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), som er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Medarbeiderne tilknyttet NTAES er ansatt i nevnte etater, og utkast til § 2 vil uansett åpne for deling med disse etatene, selv uten en uttrykkelig henvisning til NTAES. Arbeidsgruppen vurderer likevel at det er hensiktsmessig å uttrykkelig nevne medarbeidere tilknyttet senteret. Dette vil sikre at opplysninger kan deles direkte fra de øvrige etatene til medarbeidere tilknyttet NTAES.

Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet og Fiskeridirektoratet er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og foreslås derfor inntatt i utkast til § 2 første ledd første punktum. Etter forslaget kan organene utlevere taushetsbelagte opplysninger og andre personopplysninger med organer nevnt i både første ledd første og andre punktum, samt motta opplysninger fra organer listet opp i første ledd første punktum.

Også Finanstilsynet foreslås inntatt i forskriftsutkastet § 2 første ledd første punktum. Samtidig anmerkes at tilsynets adgang til å dele opplysninger med andre organer i medhold av den nye forskriften vil utgjøre en hybrid. Tilsynet har nemlig taushetsplikt om «kunders forhold» etter finansstilsynsloven § 2-7, men ut over denne begrensningen og enkelte andre begrensninger i sektorlovgivningen for finanssektoren, gjelder taushetsplikten etter forvaltningsloven også for Finanstilsynet. Finanstilsynet skal derfor etter forslaget kunne dele opplysninger med hjemmel i forskriften på områder der det i dag er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Tilsynet vil videre kunne motta opplysninger fra de andre organene listet opp i første ledd første punktum.

Organene som er underlagt taushetsplikt etter sektorlovgivningen – politiet, inkludert FIU, Skatteetaten, Tolletaten og medarbeidere tilsatt ved NTAES – foreslås innlemmet i forskriftsutkastet § 2 første ledd andre punktum. Organene kan med andre ord bare motta opplysninger fra organer nevnt i første punktum, men har ikke selv hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger eller andre personopplysninger med hjemmel i forskriften.

Organkretsen bør imidlertid ikke begrenses til ovennevnte. Også en rekke av de andre angitte organene, om enn mer sporadisk og situasjonsbestemt, har behov for både å kunne utlevere og motta opplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Dette gjelder etter arbeidsgruppens oppfatning Advokattilsynet, Advokatnemnda, Kystvakten, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Mattilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat, politiet når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål, Sjøfartsdirektoratet, Statens vegvesen, Utlendingsdirektoratet, Brønnøysundregistrene, Miljødirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, Helsedirektoratet, Konkurransetilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Kartverket, i tillegg til kommuner og fylkeskommuner.

Felles for disse organene er at de har en rolle i å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet og besitter informasjon som er relevant for andre organer å ha kjennskap til i sitt kriminalitetsbekjempende arbeid. Arbeidsgruppen finner det derfor både nødvendig og forholdsmessig å inkludere nevnte organer i utkast til § 2 første ledd første punktum, for å imøtekomme behovet som ble avdekket i stortingsmeldingen, og som referansegruppen har gitt uttrykk for i kartleggingsprosessen.

Samtidig vil også andre organer kunne ha et behov for å dele informasjon i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Dette gjelder blant annet Statens lånekasse for utdanning,

Utdanningsdirektoratet, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), Direktoratet for høyere utdanning og kompetansepolitikk, departementene når de utøver kontroll- revisjons- eller tilsynsfunksjoner, Direktoratet for utviklingssamarbeid, Norges forskningsråd, Innovasjon Norge, Enova, Kulturdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, forsvaret, Forsvarsmateriell, Husbanken, Kommunalbanken og akademia.

Selv om organkretsen angitt over, etter arbeidsgruppens oppfatning, er både nødvendig og tilstrekkelig for effektiv kriminalitetsbekjempelse, bes det om høringsinstansenes syn på om flere av organene som er omtalt over, bør få dele opplysninger etter § 2, eller om kretsen eventuelt bør begrenses ytterligere. I den forbindelse understrekes det at rekkevidden av organkretsen kan få betydning for hvor vide behandlingshjemler som kan fastsettes. Desto videre organkretsen er, desto mer inngripende vil forslaget – isolert sett – være, som kan foranledige et behov for å heve terskelen for når deling og sammenstilling av informasjon kan skje. Forskriften må være forholdsmessig ut fra formålet og utleveringens betydning for personvernet.

7.5.2 Oppgaver som skal omfattes av forskriften

Forvaltningsloven § 13 g første punktum fastsetter at taushetsbelagte opplysninger kan deles for å «utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet». Det er forutsatt i forarbeidet at forskriften skal angi «hvilke av avgiver- eller mottakerorganets oppgaver som kan gi grunnlag for delingen», jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 60.

I stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet understrekes at forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet er et felles ansvar. Selv om politi- og påtalemyndigheten har en sentral rolle i den forbindelse, har også ulike tilsyn og etater viktige oppgaver med å forebygge, avdekke, rette opp og sanksjonere overtredelser på sine områder og med sine hjemler. Det er med andre ord en forutsetning at politiet og tilsyns- og kontrolletatene har et velfungerende samarbeid for å lykkes med effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet, der informasjonsdeling er en nøkkelfaktor.

I punkt 7.5.1 er det beskrevet hvilke organer som foreslås tatt inn i forskriften. Organene har ulike samfunnsoppdrag og oppgaver. Felles er imidlertid at de, gjennom sitt virke, bidrar til å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Mens politiets hovedoppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og etterforske og iredteføre lovbrudd, kontrollerer og avklarer kontrolletatene etterlevelse av regelverk innenfor egne ansvarsområder. Overtredelser av økonomisk kriminalitet utgjør en del av kontrollvirksomheten til blant andre Skatteetaten, Finanstilsynet, Nav kontroll og Fiskeridirektoratet. Flere av organene har i tillegg etablerte samarbeid med hverandre for å forebygge og bekjempe denne kriminaliteten, slik dette fremkommer av punkt 2.3.3 og i stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet kapittel 4.4. Dette understøtter at kriminalitetsbekjempelse er en sentral del av deres virke.

Også andre arbeidsoppgaver er direkte relevante. Kontrolletatene nedlegger en betydelig forebyggende innsats innenfor sine forvaltningsområder, herunder gjennom opplæring og veiledning, og gjennom å bygge inn kontrollmekanismer ved utvikling av nye systemer. Kontrolletatene driver videre etterretning, kunnskapsbygging og risikoanalyse gjennom å innhente informasjon og analyse innenfor sine områder. Kvalitetssikring av registeropplysninger er også blant relevante arbeidsoppgaver.

Det er imidlertid ikke kun politi- og påtalemyndigheten og kontrolletatene som har behov for å dele og motta informasjon for å bekjempe økonomisk kriminalitet. For eksempel har Brønnøysundregistrene opplysninger som er relevante å dele i en slik sammenheng, samt behov for å motta opplysninger for å unngå at egne systemer eller registre misbrukes som ledd i økonomisk kriminalitet. Etaten har ansvar for å forvalte en rekke ulike registre på vegne av ni departementer. Etaten kontrollerer at innkomne registermeldinger er i samsvar med lovene som gjelder for de aktuelle registrene. Etatens overordnede mål er å bidra til økt økonomisk trygghet og effektivitet, både for næringslivet og i samfunnet generelt, og spiller gjennom det en viktig rolle i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet.

Videre nevnes Digitaliseringsdirektoratet, som blant annet eier ID-porten og har ansvar for digitale påloggingsløsninger. Direktoratet er også behandlingsansvarlig eller databehandler for en rekke ID-opplysninger knyttet til pålogging og autentifikasjon av brukere. Gitt direktoratets mandat er det en sentral kriminalitetsbekjempende aktør, både gjennom sitt virke med å styrke den digitale infrastrukturen og tette sårbarheter, men også gjennom å dele relevante opplysninger med andre organer.

I tillegg nevnes kommuner og fylkeskommuner, som ikke er etater, men selvstendige folkevalgte organer. Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier og er tett på innbyggere og lokalt næringsliv. For å forhindre misligheter arbeider både kommuner og fylkeskommuner kriminalitetsforebyggende, og kommunene fungerer videre ofte som en førstelinje for å avdekke ulike former for økonomisk kriminalitet.

Organene som foreslås inntatt i forskriftsutkastet § 2 første ledd, har alle behov for å kunne dele taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger med andre myndigheter, både for å fremme egne oppgaver og for å sette mottakerorganet i stand til å forebygge, avdekke og følge opp økonomisk kriminalitet innenfor sitt ansvarsområde. Deling av slike opplysninger vil med andre ord understøtte oppgavene mottaker- eller avgiverorganet har i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør enhver aktivitet som inngår i det kriminalitetsbekjempende arbeidet omfattes; forebyggende arbeid, avdekking, avverging, forhindring, etterforskning, irettføring, oppfølging under og etter domfellelse, samt den kontrollvirksomheten som utføres av andre forvaltningsorganer enn politiet, herunder administrativ oppfølging.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at opplysningene kan deles for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, se forskriftsutkastet § 2 første ledd. Delingen må med andre ord være formålsbestemt. Eksempler på lovbrudd som er omfattet av begrepet økonomisk kriminalitet er listet opp i utkast til § 1. Oppstillingen er imidlertid ikke uttømmende, og også andre kriminalitetsformer kan tenkes å omfattes av paraplybegrepet «økonomisk kriminalitet», se nærmere om dette i punkt 7.3.

7.5.3 Kravet til forholdsmessighet

Det fremkommer av forvaltningsloven § 13 g første punktum at deling av opplysninger ikke må utgjøre et «uforholdsmessig inngrep» overfor den opplysningene gjelder. En slik forholdsmessighetsbegrensning vil også kunne følge av personvernregelverket, samt av Grunnloven og EMK, se nærmere om dette i punkt 3.1. Om vilkåret er oppfylt, beror på en avveining av hva slags opplysninger det handler om og hvor stort delingsbehovet er, holdt opp mot behovet for fortrolighet.

Spørsmålet om deling er forholdsmessig, må vurderes konkret i forbindelse med forskriftsfestingen av den aktuelle delingsadgangen, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 61. Det presiseres der at forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g kun kan benyttes der regelverket ikke dekker behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Som påvist under punkt 4 sikrer ikke dagens regelverk en vid eller klar nok adgang til informasjonsdeling mellom offentlige organer i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Det er derfor ønskelig å fastsette en ø-kriminformasjonsforskrift med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g for de organer og for det formål som er angitt i punkt 7.5.1 og 7.5.2. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det både nødvendig og forholdsmessig at organene deler og sammenstiller opplysninger for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, av hensyn til offentlig orden, trygghet, samt økonomi og velferd. Dette har vært et sentralt hensyn ved utformingen av forskriftsforslaget.

Arbeidsgruppen har overveid om det skal fastsettes i forskriften at enkelte opplysningstyper *alltid* kan deles uten at det er behov for å foreta en konkret vurdering av forholdsmessigheten i den enkelte sak (basert på en forhåndsvurdering av forholdsmessigheten ved å dele de aktuelle opplysningstypene). En slik forhåndsvurdering vil typisk være aktuell for lite sensitive personopplysninger eller opplysninger hvor deling er i den berørtes interesse. Flere etater i referansegruppen har etterlyst en slik løsning, blant annet fordi det fremmer et praktikabelt regelverk og tilrettelegger for digital, automatisert og effektiv deling, slik dette er nærmere omtalt i punkt 4.4. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå en slik regulering, blant annet fordi det er vanskelig å overskue hvilke opplysninger som bør inkluderes. Selv for opplysningstyper som normalt anses lite sensitive å dele, kan det tenkes tilfeller der de konkrete omstendighetene gjør delingen uforholdsmessig – slik at det uansett er hensiktsmessig med en viss sikkerhetsventil.

Arbeidsgruppen går heller inn for at organene angitt i punkt 7.5.1, uten hinder av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13, *som den klare hovedregel* kan dele alle typer taushetsbelagte opplysninger og andre personopplysninger med hverandre hvis det skjer for å utføre oppgaver som er lagt til mottaker- eller avgiverorganet i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Enhver aktivitet som ledd i dette arbeidet omfattes. Arbeidsgruppen mener som nevnt at deling i slike tilfeller gjennomgående vil være forholdsmessig, idet hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse som et klart utgangspunkt vil veie tyngre enn hensynet til den enkeltes rett til personvern og privatliv. For å ta høyde for at det i særlige tilfeller kan være omstendigheter i den konkrete saken som innebærer at delingen likevel utgjør et uforholdsmessig inngrep, mener arbeidsgruppen imidlertid at ovennevnte utgangspunkt bør kombineres med en snever forholdsmessighetsbegrensning, se nærmere om denne nedenfor. Etter arbeidsgruppens vurdering vil forslaget imøtekomme etatenes behov for et tilgjengelig og praktikabelt regelverk og gi mulighet for delvis digital og automatisert deling.

Arbeidsgruppen legger til grunn at ekvivalenten i a-kriminformasjonsforskriften – § 3 – skal forstås likt og viser til uttalelser på side 26 i høringsnotatet til forskriften:

«Etter arbeidsgruppens vurdering vil behovet for å ivareta offentlig orden, trygghet, økonomi og velferd, og helse og rettigheter for arbeidstakere og andre som utfører arbeid, generelt veie tyngre enn den registrertes rett til å råde over sine egne personopplysninger.»

Tilsvarende er gjentatt i punkt 5.12 i statsrådsforedraget (PRE-2022-06-17-1045) ved fastsettelse av a-kriminformasjonsforskriften.

I a-kriminformasjonsforskriften § 3 er det inntatt et nødvendighetsvilkår i første ledd (deling kan skje dersom det er «nødvendig» for å løse de konkrete oppgavene), og i tredje ledd framgår det at nødvendighetsvilkåret skal forstås som en forholdsmessighetsbegrensning. Selv om denne ordlyden er noe annerledes enn i forslaget til § 2 i ø-kriminformasjonsforskriften, synes ikke dette å innebære en realitetsforskjell. Det antas at nødvendighetskravet i a-kriminformasjonsforskriften ikke skal forstås som et strengt årsakskrav som må vurderes konkret i den enkelte sak, i lys av ovennevnte uttalelse. Det foreslås likevel å gjøre endringer i a-kriminformasjonsforskriften som sikrer et harmonisert regelverk, se nærmere om dette i punkt 7.13.

Om en konkret deling av opplysninger omfattes av formålet – dvs. hvorvidt delingen gjøres for å utføre avgiver- eller mottakerorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet – beror på en konkret vurdering. Det avgjørende er om opplysningene er relevante for, og har en saklig sammenheng med, organets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Dette omfatter tilfeller der opplysningen alene eller sett i sammenheng med andre opplysninger antas å ha betydning for å ivareta formålet (om å utføre avgiver- eller mottakerorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet).

Blant opplysningskategorier som kan være aktuelle å dele i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, nevnes følgende:

- Registeropplysninger, inklusive opplysninger om feil
- Identitets- og aktøropplysninger
- Struktur- og eierskapsopplysninger
- Økonomiske og finansielle opplysninger
- Manipulerte opplysninger
- Anonymiserte aktørrapporter med begrensede personopplysninger
- Personopplysninger som må deles for å fastslå moduser og trender
- Straffedommer om økonomisk kriminalitet
- Opplysninger som indikerer misbruk av identitet for å oppnå økonomiske fordeler hos offentlige organer
- Administrative sanksjoner.

Arbeidsgruppen bemerker samtidig at etatene selv må vurdere om det er relevant for formålet å dele en eller flere av opplysningskategoriene, før deling gjennomføres.

Selv om det etter forslaget skal gjelde en presumsjon for deling der opplysningen er relevant for avgiver- eller mottakerorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, kan ikke adgangen til å behandle personopplysninger for uforenlige formål strekke seg lengre enn det personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, jf. artikkel 23 nr. 1 gir adgang til. Det kan heller ikke gjøres inngrep i privatlivet ut over det Grunnloven og EMK åpner for. Av den grunn foreslår arbeidsgruppen å innta en forholdsmessighetsbegrensning i utkast til § 2 andre ledd, slik som presisert ovenfor.

I den forbindelse er det særlig sett hen til Prop. 79 L (2024–2025), som er det sentrale forarbeidet til ny forvaltningslov. Paragraf 34 første ledd i ny forvaltningslov gjør unntak fra taushetsplikten i §§ 31 og 32. I andre ledd er det lovfestet en forholdsmessighetsbegrensning, nettopp for å sikre at unntakene fra taushetsplikten ikke strekker seg lengre enn personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, jf. artikkel 23 nr. 1. Dette er nytt sammenliknet med gjeldende forvaltningslov, jf. § 13 flg. På side 187 i proposisjonen fremkommer det at forholdsmessighetsbegrensningen innebærer at:

«det innenfor rammen av det enkelte unntaket fra taushetsplikt ikke skal være adgang til å dele personopplysninger dersom delingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Denne begrensningen er ment å fange opp særlige tilfeller der delingen av personopplysninger omfattes av et av unntakene fra taushetsplikt, men der personopplysningene likevel ikke bør deles som følge av omstendighetene i det konkrete tilfellet. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet dersom opplysningene som skal deles, er av særlig sensitiv karakter eller på andre måter er av stor betydning for den de gjelder, i kombinasjon med at mottakeren av opplysningene, eller formålet mottakeren skal behandle opplysningene for, er særlig upåregnelig for vedkommende. En slik forholdsmessighetsbegrensning vil også sikre at det ikke gjennom deling av taushetsbelagte opplysninger gjøres inngrep i privatlivet utover det Grunnloven og EMK åpner for.»

Av særmerknadene til bestemmelsen på side 435 i proposisjonen heter det:

«Den klare hovedregelen er at taushetsbelagte opplysninger kan deles dersom vilkårene i unntakene i første ledd er oppfylt. Ethvert unntak fra taushetsplikt er i prinsippet et inngrep i privatlivet til den enkelte. Unntakene som er oppstilt i første ledd, er et resultat av en avveining mellom hensynet til den enkeltes privatliv og hensynet til informasjonsutveksling som er nødvendig for en effektiv og trygg forvaltning. Andre ledd er ment som en sikkerhetsventil for å fange opp særlige tilfeller der opplysningene likevel ikke bør deles i det konkrete tilfellet. Det vil være en høy terskel for at deling av opplysninger etter første ledd skal anses å utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.»

Arbeidsgruppen foreslår å ta inn en tilsvarende sikkerhetsventil i utkast til § 2 andre ledd. Der særlige omstendigheter i saken gjør at problemstillingen kommer på spissen, må forholdsmessighetsvurderingen gjøres konkret. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på behovet for å dele opplysningene holdt opp mot hvor inngripende det er for den registrerte. Inngrepets karakter er særlig betinget av omfanget av opplysningene som skal deles, om de er av særlig sensitiv karakter eller om deling vil kunne få store konsekvenser for den registrerte. Det er også relevant å hensynta om deling fremstår svært upåregnelig for den berørte, herunder under hvilke forutsetninger opplysningene ble gitt til avgiverorganet.

Arbeidsgruppen har ikke funnet grunn til å presisere hva som ligger i forholdsmessighetsvurderingen i forskriftsforslaget, herunder at det er ment som en sikkerhetsventil i særlige tilfeller. En slik presisering vil imidlertid fremme forutberegnelighet og brukervennlighet, og det bes derfor om høringsinstansenes innspill til om vurderingen bør konkretiseres i forskriftsteksten.

Det er i utgangspunktet avgiverorganet som skal vurdere om vilkårene for deling er oppfylt. Etter forskriftsforslaget skal det kunne deles opplysninger både i mottaker- og avgiverorganets interesse. Der avgiverorganet deler opplysninger for å utføre sine egne oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, vil avgiverorganet selv ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vilkårene for deling er oppfylt. Der delingen skjer på avgiverorganets initiativ for å utføre mottakerorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, vil det imidlertid normalt være mottakerorganet som har best forutsetninger for å vurdere om vilkårene er oppfylt. Det vil derfor normalt være tilstrekkelig for avgiverorganet å vurdere om opplysningene er relevante for mottakerorganets arbeid mot økonomisk kriminalitet. Generelt bør det være en lav terskel for å anse opplysninger som relevante. I tilfeller der mottakerorganet selv ber om opplysninger, må avgiverorganet normalt kunne legge til grunn at vilkårene for deling er oppfylt. En nærmere

forholdsmessighetsvurdering hos avgiverorganet blir bare aktuell der det er særlige omstendigheter i den konkrete saken som tilsier at opplysningene likevel ikke bør deles. Dette kan for eksempel være tilfellet der det er tale om særlig sensitive opplysninger som avgiverorganet har mottatt under fortrolighet. I slike tilfeller kan det være aktuelt å be mottakerorganet om nærmere informasjon for å kunne foreta denne vurderingen. Mottakerorganet må på sin side vurdere om videre bruk av opplysningene er nødvendig og forholdsmessig.

7.5.4 Særregulering for Arbeids- og velferdsetaten

Enkelte lovbestemmelser begrenser adgangen til å dele opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd. Dette gjelder blant annet arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7. For at Arbeids- og velferdsetaten etter forskrift fastsatt med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g skal kunne dele opplysninger som er underlagt slike særlige begrensninger, må visse tilleggskrav være oppfylt, jf. forvaltningsloven § 13 g andre punktum.

For det første må det kunne påvises at Arbeids- og velferdsetaten har et «etablert samarbeid» med mottakerorganet. Terskelen for hva som regnes som et etablert samarbeid, er ikke spesielt høy, og det kan bygge både på praksis over noe tid, eller på formelt grunnlag som lov, forskrift eller avtale. Videre må det være «nødvendig» at slike opplysninger omfattes av forskriften. Nødvendighetskravet vil trolig være oppfylt der deling av opplysninger er nødvendig for at ulike forvaltningsorganer skal kunne samarbeide om å løse viktige fellesoppgaver, jf. Marius Stub, *lovkommentar til forvaltningsloven § 13 g* (Karnov), note 8 avsnitt 3 (sist ajourført 10.01.2025).

Arbeids- og velferdsetaten har etablerte samarbeid med flere offentlige organer, inkludert samarbeidsavtaler med politiet og Skatteetaten, som gjelder økonomisk kriminalitet, nærmere omtalt i punkt 2.3.3. Disse samarbeidene inkluderer organer og deling av opplysninger som er omfattet av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Etter arbeidsgruppens oppfatning foreligger det tungtveiende grunner for å gi Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å dele opplysninger som ellers er underlagt særlige begrensninger etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd med politiet og Skatteetaten, se utkast til § 3. Det vises til at etaten har opplysninger som er relevante for politiet og Skatteetaten å ha kjennskap til i sitt kriminalitetsbekjempende arbeid, og at deling derfor vil kunne understøtte samarbeidene. I tillegg bemerkes at Arbeids- og velferdsetaten har anledning til å dele slike opplysninger med politiet og Skatteetaten når det fremmer etatens egne oppgaver innenfor økonomisk kriminalitet, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 tredje ledd. Det antas at opplysningene etaten besitter, også er relevante for politiet og Skatteetatens arbeid, slik at adgangen til informasjonsdeling bør utvides, særlig i lys av de utfordringene man står overfor, nærmere beskrevet i punkt 2.1. Det er avgjørende at myndighetene settes i stand til å håndtere kriminalitetsutfordringene på en effektiv måte, som fordrer en tilstrekkelig informasjonsdelingsadgang mellom sentrale myndighetsorganer.

I tillegg er Arbeids- og velferdsetaten en sentral aktør i a-krimisamarbeidet, på linje med politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Selv om a-kriminformasjonsforskriften gir hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger som fremmer a-krimisamarbeidet, foreslår arbeidsgruppen at Arbeidstilsynet også inntas som et mottakende organ i forslaget til ø-kriminformasjonsforskrift § 3. Som tidligere nevnt hersker det en viss usikkerhet rundt a-kriminformasjonsforskriftens virkeområde. Ettersom grensedragningen mellom arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk

kriminalitet kan være vanskelig å trekke opp, og for å understøtte a-krimsamarbeidet, er det behov for å innlemme tilsynet i utkast til § 3.

Skjer delingen for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, nærmere omtalt under punkt 7.5.2, foreligger det i utgangspunktet tilstrekkelig grunnlag for deling etter forskriftsforslaget § 3. Det foreslås samtidig at sikkerhetsventilen i utkast til § 2 andre ledd skal gjelde tilsvarende, slik at det i særlige tilfeller må foretas en nærmere forholdsmessighetsvurdering. Momenter som er relevante å vektlegge i vurderingen, er nærmere omtalt i punkt 7.5.3.

7.5.5 Krav til notoritet

Deling av personopplysninger utgjør normalt et inngrep overfor den eller de berørte, og vil også kunne tjene som beslutningsstøtte for mottakerorganet. For å sikre notoritet og fremme rettssikkerhet, bør opplysningene som et utgangspunkt deles skriftlig mellom organene. Kravet til skriftlighet vil være oppfylt der opplysningene sendes per brev, e-post, gjennom ulike fildelingsløsninger, API-er mv.

Samtidig vil det kunne oppstå et behov for å dele opplysninger muntlig, normalt av tidsmessige eller praktiske grunner. Behovet vil kunne oppstå der opplysningene må deles omgående for å forhindre et pågående eller nært forestående lovbrudd, eller i gruppemøter hvor det er naturlig å utveksle personopplysninger. Det kan også tenkes samarbeidsmøter der det deles datasett av opplysninger, eller samarbeidsmøter hvor det redegjøres for tolkningen av datasettet. I slike tilfeller mener arbeidsgruppen at opplysningene bør kunne deles muntlig og deretter nedtegnes skriftlig.

Av den grunn foreslår arbeidsgruppen at det inntas i forskriften § 2 tredje ledd at opplysningene skal deles skriftlig, men at kravet kan fravikes dersom tidsmessige eller praktiske grunner gjør det nødvendig. Tilsvarende foreslås å gjelde etter forslag til § 3.

Videre foreslår arbeidsgruppen at det skal nedtegnes hvilke opplysninger som deles, hvem som mottar opplysningene og hjemmelen for deling. Opplysningene vil normalt fremkomme av dokumentet hvor opplysningene deles eller gjennom den tekniske eller digitale løsningen som benyttes til deling.

Personopplysninger som behandles, skal være korrekte og oppdateres om nødvendig, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d. Av den grunn bør opplysninger som deles etter forskriften som hovedregel være verifiserte. Samtidig er ikke en verifisert opplysning nødvendigvis korrekt eller av høy kvalitet. En opplysning som er egendeklart eller egenregistrert vil normalt ha lavere kvalitet enn en opplysning som er verifisert gjennom kontroll eller rapporteringsplikter fra tredjeparter. I tilfeller der verifiserte opplysninger også omfatter egendeklarte opplysninger, er det viktig å opplyse om det til mottakerorganet. Dette kan eksempelvis være tilfellet for registeropplysninger fra Brønnøysundregistrene, eller opplysninger fra a-meldingen.

Av og til kan tidsmessige eller praktiske grunner tilsi at opplysningene deles før de er undersøkt og bekreftet korrekte. I slike tilfeller må det fremkomme at opplysningene ikke er verifiserte, av hensyn til både notoritet og rettssikkerhet for den berørte. Deles uverifiserte opplysninger muntlig, skal mottakerorganet gjøres oppmerksom på dette. Kravet til etterfølgende skriftlig nedtegnelse gjelder tilsvarende i disse tilfellene. Dette foreslås inntatt i utkast til § 2 tredje ledd og gjelde tilsvarende etter utkast til § 3.

7.6 Adgang til annen behandling av personopplysninger

7.6.1 Innledning

Forvaltningsloven § 13 g første ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift som åpner for både deling og annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Annen behandling omfatter blant annet videre deling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting av opplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 2, jf. Prop. 166 L (2020–2021) side 61. Samme sted i forarbeidet fremkommer at denne delen av bestemmelsen gjelder uavhengig av om organet som har fått opplysningene, er underlagt forvaltningsloven, se nærmere om dette i punkt 3.2.4.

Utgangspunktet er at annen behandling enn deling må skje innenfor rammene av personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, og sektorlovgivningen. Arbeidsgruppen har like fullt vurdert om organene som foreslås inntatt i § 2 første ledd første og andre punktum har behov for at det gis forskrift om annen behandling av personopplysninger i forbindelse med delingen. Behovet synes i liten grad å gjøre seg gjeldende. Som det fremkommer i punkt 4.3 mener etatene at regelverket i liten grad begrenser behandlingsadgangen, selv om enkelte regulatoriske forhold trekkes frem.

Arbeidsgruppen har likevel vurdert enkelte behandlingsformer og funnet grunn til å gi hjemmel for sammenstilling av opplysninger, blant annet etter innspill fra etatene. Dette omtales nærmere i punkt 7.6.2. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet grunnlag for å gi hjemmel for bruk og tilgang til et felles IKT-system eller regler for sletting, selv om dette er nærmere regulert i a-kriminformasjonsforskriften. Disse behandlingsformene omtales i henholdsvis punkt 7.6.3 og 7.6.4.

7.6.2 Sammenstilling av opplysninger

Sammenstilling av opplysninger er et generelt begrep som inkluderer ulike former for kobling av personopplysninger. I kriminalitetsforebyggende arbeid er sammenstilling av opplysninger et sentralt virkemiddel, og et viktig supplement til at opplysningene kan deles mellom organer. Sammenstilling kan gi grunnlag for å utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer og utviklingstrekk mv. knyttet til de aktuelle kriminalitetstypene, samt evalueringer og beslutningsgrunnlag for styring og prioritering av etatenes felles innsats.

For å legge til rette for sammenstilling av opplysninger og sikre et behandlingsgrunnlag, gir a-kriminformasjonsforskriften § 5 hjemmel til sammenstilling. I forarbeidet til forskriften er det vist til at sammenstilling innebærer kobling av personopplysninger, også om grupper av personer, jf. høringsnotat om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) s. 42. Samme sted fremkommer at opplysningene som benyttes i slik sammenstilling kan omfatte «både opplysninger innhentet fra den registrerte, offentlige myndigheter, offentlige registre og andre kilder».

Etter a-kriminformasjonsforskriften § 5 kan sammenstilling bare skje når det er nødvendig for å avdekke informasjon om lovbrudd innen det området forskriften omfatter (bokstav a), utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter knyttet til slike lovbrudd (bokstav b) eller for å utarbeide evalueringer eller beslutningsgrunnlag for styring, prioritering, valg av kontrollobjekter og virkemidler (bokstav c). Bestemmelsen regulerer etatenes adgang til å sammenstille slike opplysninger i fellesskap. Etter a-kriminformasjonsforskriften § 5 kan sammenstillingen skje gjennom bruk av felles IKT-system

og helautomatiserte analyseverktøy. Hjemmelen gjelder både for de organene som er gitt hjemmel til å dele taushetsbelagt informasjon etter § 3 første ledd første punktum, og de organene som kan motta informasjon etter § 3 første ledd annet punktum.

Erfaring fra blant annet a-krimssamarbeidet tilsier at nåværende regelverk ikke alltid gir tilstrekkelige svar på spørsmål som gjelder disse behandlingsaktivitetene. Det er ulikt i hvilken grad etatene har egne lovhjemler for egen behandling av opplysninger som er innhentet fra andre myndigheter. Skatteetaten har egne hjemler i relevant lovverk om sammenstilling, profilering og automatisering for videre behandling av opplysninger som er innhentet fra andre myndigheter. Arbeids- og velferdsetaten har i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger som en del av egen oppgaveutførelse. Etter nevnte bestemmelse er det et vilkår at behandlingen må være nødvendig for å utføre myndighet eller andre oppgaver etter de lovene som etaten administrerer. Det blir dermed en konkret vurdering om det foreligger et tilstrekkelig rettslig grunnlag eller ikke. Arbeidstilsynet og Finanstilsynet er eksempler på etater som ikke har slike hjemler i eget regelverk. For politiet gjelder Politiregisterforskriften § 52-1 nr. 1 og 3 om systematisering, bearbeiding og sammenstilling av mottatt og innhentet informasjon med annen relevant og tilgjengelig informasjon som kan benyttes for analyse og prioriteringer av innsats ved bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering.

I sine tilbakemeldinger peker flere av etatene på at det mangler gode systemløsninger som kan ivareta sammenstilling av personopplysninger, både i samarbeidssituasjoner mellom etater og internt for den enkelte etat. Det er behov for at regelverket, så vel som organiseringen av etatene og systemstøtte, legger til rette for at samarbeid mellom etatene kan være operativt organisert. Dette gjelder for eksempel for sammenstilling og analyse av data fra ulike kilder, inkludert profilering. Flere av etatene har pekt på at det særlig er behov for tydeligere regulering av deling og behandling av sammensatte analyseprodukter, aktørinformasjon og metadata.

Arbeidsgruppen ser derfor behov for en egen bestemmelse i den nye forskriften om adgangen til å sammenstille personopplysninger, for at arbeidet skal bli tilstrekkelig kunnskapsbasert, og for å forstå kriminaliteten som skjer. En viktig forskjell fra a-kriminformasjonsforskriften er at det ikke nødvendigvis vil være tale om sammenstilling i *ett* felles IKT-system. Sammenstillingen vil i stedet kunne skje i ulike systemer, enten organinterne systemer eller systemer som brukes i samarbeid mellom organer. En hjemmel for sammenstilling må derfor være utformet systemnøytralt, og være relevant for ulike situasjoner.

For å ivareta hensynet til den registrerte, må det etter arbeidsgruppens oppfatning oppstilles flere vilkår for sammenstillingen, se forslag til § 4. For det første er det bare de organene som omfattes av forskriftsforslaget § 2 første ledd første og andre punktum som gis behandlingsgrunnlag for sammenstilling. Opplysningene som sammenstilles må videre være delt eller tilgjengeliggjort for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. I tillegg må ikke sammenstillingen utgjøre et uforholdsmessig inngrep for den berørte, som nærmere omtalt i punkt 7.5.3.

I tillegg foreslår arbeidsgruppen at også selve sammenstillingen må knyttes til bestemte formål. Arbeidsgruppen vurderer at de formålene som er angitt i a-kriminformasjonsforskriften også er dekkende for arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Sammenstilling skal derfor kunne skje for å:

- avdekke informasjon om lovbrudd om økonomisk kriminalitet

- utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter knyttet til slike lovbrudd, eller
- utarbeide evalueringer og grunnlag for beslutninger om styring, prioriteringer, valg av kontrollobjekter og bruk av virkemidler.

Det er imidlertid et spørsmål om sammenstilling også bør kunne skje for andre formål, alternativt om det ikke bør oppstilles ytterligere skranker for sammenstilling. I så tilfelle vil informasjon kunne både deles og sammenstilles på like vilkår. Arbeidsgruppen ønsker særlig innspill til dette.

Sammenstilling av personopplysninger er en behandlingsaktivitet etter personvernregelverket, og det vil dermed være en eller flere behandlingsansvarlige for sammenstillingen. Hvordan ansvaret er plassert og fordelt vil bero på en konkret vurdering etter personvernregelverket. Ettersom det ikke er aktuelt å sammenstille opplysninger i ett felles system, er det ikke aktuelt å eksplisitt fastsette behandlingsansvaret i forskriften. Dette må i stedet avgjøres konkret. I vurderingen av hvem som har behandlingsansvaret, er det sentralt å se på hvem som fastsetter formål og midler for behandlingene, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 7.

For organinterne sammenstillinger vil det klare utgangspunktet være at det konkrete organet er ansvarlig, da formålet typisk vil følge av en lovregulert oppgave som organet utfører, og organet har kontroll over valg av midler. I ulike samarbeidssituasjoner der det er aktuelt å sammenstille opplysninger på tvers av organer, må det vurderes om organene er felles behandlingsansvarlige for dette, jf. kriteriene for slike vurderinger beskrevet under i punkt 7.9.

Etter arbeidsgruppens vurdering hviler ansvaret for vurderingen av forholdsmessighet på det organet som foretar sammenstillingen av opplysninger, mens avgiverorganets vurdering knytter seg til selve delingen etter forskriften. Det følger av dette at avgiverorganet ikke har ansvaret for å forhåndsvurdere senere sammenstillinger som mottakerorganet foretar innenfor forskriftens og øvrig regelverks rammer. Det er det organet, eller de organene som i fellesskap faktisk sammenstiller opplysningene, som må vurdere at sammenstillingen ikke er uforholdsmessig, samt vurdere behandlingsgrunnlag og oppfølging gjennom dataminimering, informasjonssikkerhet og øvrige krav etter personvernregelverket og relevant sektorregelverk.

7.6.3 Bruk og tilgang til et felles IKT-system

I a-kriminformasjonsforskriften er det i § 4 gitt en teknologinøytral hjemmel om bruk og tilgang til et felles IKT-system. Bestemmelsen gir organene som har hjemmel til å dele personopplysninger med hverandre etter § 3 første og andre ledd, adgang til å behandle opplysningene som er delt i et felles IKT-system med visse tilgangsbegrensninger. Bestemmelsen ble gitt for å sikre muligheter for å videreutvikle en IKT-løsning som understøtter arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, jf. høringsnotat om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften) side 41.

Arbeidsgruppen foreslår ikke å innta en bestemmelse om bruk og tilgang til et felles IKT-system i forskriften her. Etatssamarbeidene mot økonomisk kriminalitet skiller seg vesentlig fra a-krimisamarbeidet, ved at det er mange ulike typer samarbeid med varierende deltakerkrets, se nærmere om dette i blant annet punkt 2.3.3. Det finnes heller ikke en felles plattform eller IKT-løsning som etatene benytter i etatssamarbeidene mot økonomisk kriminalitet. Tvert imot rapporterer etatene at et bredt sett av ulike løsninger er i bruk, slik dette fremkommer av punkt 2.4. På denne bakgrunn vurderes det som lite realistisk å etablere et felles IKT-system for

myndighetssamarbeidene mot økonomisk kriminalitet med dagens situasjon som utgangspunkt. Det er derfor heller ikke behov for regulatoriske rammer for slik behandling nå.

At man ser en utvikling i måten å organisere samarbeid på, kan på sin side tilsi at man bør være føre var og gi slik hjemmel. Beslutningen om å etablere Ø-krimsenteret for å forebygge, avverge og avdekke økonomisk kriminalitet, nærmere omtalt under punkt 2.3.4, er et tydelig eksempel på dette. Ø-krimsenteret vil kunne ha behov for å benytte ett felles system eller én felles plattform for å dele og behandle personopplysninger, blant annet for å fange opp utviklingstrekk, utarbeide kunnskapsprodukter og dele sensitiv informasjon. Det kan foranledige behov for regelverksendringer for å sikre behandlingsgrunnlag. Det er imidlertid usikkert hvilken rettslig status enheten får, og om de deltakende aktører skal jobbe under egne hjemler eller politiets hjemler for taushetsplikt og informasjonsdeling og -behandling. Av den grunn synes det prematurlig å gi slik hjemmel nå, og forvaltningsloven § 13 g er uansett neppe et egnet sted å fastsette hjemmelen.

Deling etter forskriften vil skje på samme måte som informasjonsutveksling skjer i dag, eller gjennom nye tekniske løsninger. Forskriftsforslaget stiller ikke spesifikke krav til hvordan delingen skal gjennomføres. Hvordan informasjonen tilgjengeliggjøres, kan imidlertid ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen, ettersom valg av metode normalt henger sammen med mengden informasjon som oversendes eller gjøres tilgjengelig for mottakerorganet, se nærmere om forholdsmessighetsvurderingen i punkt 7.5.3.

7.6.4 Sletting

Av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 2 fremkommer at den behandlingsansvarlige er ansvarlig for at personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålene med behandlingen. Sletting er en form for behandling etter personvernforordningen.

Det vil variere hvor lenge det er nødvendig å lagre personopplysninger, ut fra formålet som ligger til grunn for informasjonsutvekslingen. I a-kriminformasjonsforskriften er det i § 9 andre ledd gitt regler for når opplysninger som er delt og lagret i et felles IKT-system, skal slettes. Ettersom arbeidsgruppen ikke foreslår en bestemmelse som gir hjemmel for bruk og tilgang til et felles IKT-system, foreslås heller ingen særskilt regulering av sletteplikten. Det følger av personvern- og sektorregelverket når delte opplysninger skal slettes fra den enkelte organs IKT-system. Organet må derfor holde seg til disse rettslige rammene.

7.7 Adgang til viderebehandling av personopplysninger

Som presisert under punkt 3.1.3 og 7.4, fordrer viderebehandling av personopplysninger at dette enten er forenelig med innsamlingsformålet, eller – der viderebehandlingen ikke er forenelig med innsamlingsformålet – at man gir særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett eller får samtykke fra den registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Etter arbeidsgruppens vurdering er formålsangivelsen «[f]or å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet», angitt i § 2 første ledd, dekkende for behovet for behandling og viderebehandling av opplysninger for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet. Opplysninger kan derfor deles og sammenstilles etter forslag til §§ 2, 3 og 4, selv om det ikke var omfattet av det opprinnelige innsamlingsformålet. Annen viderebehandling av opplysningene hos det enkelte organ reguleres av sektorlovgivningen.

7.8 Opplysninger som kan behandles etter forskriften

7.8.1 Vanlige personopplysninger

Arbeidsgruppen mener enhver relevant personopplysning, enten den er taushetsbelagt eller ikke, skal kunne deles med hjemmel i § 2 eller § 3 og sammenstilles etter § 4. Hvilke opplysninger som er relevant å behandle vil kunne endres i takt med både kriminalitetsutviklingen og digitale muligheter. Av den grunn er det etter arbeidsgruppens syn ikke hensiktsmessig å angi positivt hvilke opplysninger som skal kunne behandles med hjemmel i forskriften.

Arbeidsgruppen erkjenner samtidig at det kan være nyttig for rettsanvenderen å få en pekepinn på hvilke typer opplysninger det typisk vil kunne være aktuelt å behandle, for å fremme et praktikabelt regelverk og sikre forutberegnelighet. Det vises i den forbindelse til at det i a-kriminformasjonsforskriften § 6 er inntatt hvilke opplysninger som blant annet skal kunne behandles, etter innspill fra høringsinstansene. Hovedformålet med reguleringen synes imidlertid å være å gi rettesnorer for hva som vil være aktuelt å behandle i et felles IKT-system, jf. statsrådsforedraget (PRE-2022-06-17-1045) punkt 5.7.2. En tilsvarende regulering av et felles IKT-system foreslås ikke inntatt i ø-kriminformasjonsforskriften, se punkt 7.6.3. Behovet for å liste opp opplysningstyper i selve forskriften gjør seg derfor i mindre grad gjeldende. Arbeidsgruppen mener det er tilstrekkelig å angi hvilke typer opplysninger som typisk er aktuelle å behandle i forarbeidet, uten at angivelsen er ment å være uttømmende eller begrensende.

Etter å ha innhentet innspill fra etatene, mener arbeidsgruppen at tilsvarende opplysninger som de som er angitt i a-kriminformasjonsforskriften § 6 vil kunne være relevante å behandle etter ø-kriminformasjonsforskriften. I tillegg vil det kunne være grunnlag for å behandle en rekke andre opplysningstyper enn det som fremkommer av bestemmelsen, herunder finansiell regulatorisk informasjon, eiendoms- og løsreregisteropplysninger, opplysninger om virtuelle eiendeler og kryptoverdier, leverandør- og tilskuddsrelaterte opplysninger knyttet til offentlige anskaffelser og tilskuddsordninger og opplysninger om administrative reaksjoner og sanksjoner.

Arbeidsgruppen bemerker videre at det kan være aktuelt å delemetadata og sammensatte analyseprodukter, som er noe referansegruppen har vært særlig opptatt av. Videre vil det være behov for å kunne dele digitale spor, inkludert metadata, uavhengig av om disse er knyttet direkte til forvaltningsopplysningen og det opprinnelige formålet med innhenting/lagringen. Digitale spor vil for eksempel kunne omfatte IP-adresser brukt for pålogging og aktivitet på Skatteetatens «Min side». Slike opplysninger kan være viktige å dele i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Også slike typer opplysninger vil kunne deles med hjemmel i forskriften, innenfor de rettslige rammene som trukket opp.

Arbeidsgruppen ber samtidig om høringsinstansenes innspill på om det bør gis en forskriftsbestemmelse som ikke-uttømmende angir hvilke opplysninger eller opplysningskategorier som kan behandles etter forskriften, med utgangspunkt kulepunktene angitt i punkt 7.5.3.

7.8.2 Særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser

Ved behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger oppstiller personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 krav til tilstrekkelig hjemmel, forholdsmessighet og til at det sikres egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og

interesser, som nærmere omtalt under punkt 3.1.3 og 7.4. Særlige kategorier personopplysninger omfatter blant annet etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion og filosofisk overbevisning, helse, seksuelle forhold eller seksuelle orientering, jf. artikkel 9 nr. 1.

Etter personvernforordningen artikkel 10 kan opplysninger om straffedommer eller lovovertrедelser behandles på nærmere angitte vilkår. Når behandlingen skjer under det offentliges kontroll, oppstilles ingen særlige krav ut over det som følger av artikkel 6.

I høringsnotatet til a-kriminformasjonsforskriften foreslo arbeidsgruppen at enhver opplysningstype opplistet i artikkel 9 skulle kunne deles og behandles på nærmere angitte vilkår, jf. side 45 flg. Det ble vist til at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig å dele slike opplysninger for å sikre en effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, selv om problemstillingen relativt sjelden oppstår. Tilsvarende gikk arbeidsgruppen inn for å gi etatene hjemmel til å dele opplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 10, også dette for å fremme effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Etter høringsrunden ble adgangen til å behandle særlige kategorier av personopplysninger begrenset til opplysninger om fagforeningsmedlemskap og helseforhold, jf. a-kriminformasjonsforskriften § 7 bokstav a og b. I statsrådsforedraget (PRE-2022-06-17-1045) la departementet til grunn at det i praksis primært er disse opplysningstypene som vil være aktuelle å behandle i a-krimssammenheng, og avgrenset derfor mot øvrige kategorier, jf. punkt 5.7.4. Derimot ble det fastholdt at enhver opplysning nevnt i personvernforordningen artikkel 10 kan deles, jf. a-kriminformasjonsforskriften § 7 bokstav c.

Arbeidsgruppen har vurdert om særlige kategorier av personopplysninger bør kunne deles og sammenstilles med hjemmel i forskriften, og om delingsadgangen i så tilfelle bør begrenses til positivt opplistede kategorier.

Problemstillingen antas relativt sjelden å komme på spissen. Det er samtidig en kjensgjerning at det av og til vil kunne oppstå et behandlingsbehov. For eksempel vil det kunne være relevant å dele transaksjonshistorikk med andre etater, selv om det indirekte kan gi informasjon om den registrertes politiske oppfatninger eller seksuelle orientering. Det er også vanskelig å forutse alle tenkelige scenarioer hvor deling og sammenstilling av særlige kategorier av personopplysninger kan bli aktuelt. Arbeidsgruppen ønsker å tilrettelegge for at all nødvendig deling og sammenstilling kan finne sted, for å sikre at økonomisk kriminalitet effektivt kan forebygges og bekjempes. Det foreslås derfor at enhver kategori personopplysning angitt i artikkel 9 kan deles og sammenstilles etter forskriften, og forslaget skiller seg med dette fra a-kriminformasjonsforskriften § 7.

Etter arbeidsgruppens vurdering er forskriftsforslaget innrettet i tråd med kravet i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g om at nasjonal rett skal sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Som nevnt i punkt 3.1.3 kan konkrete og spesifikke regler om deling og annen behandling av opplysninger være egnede tiltak for å ivareta kravene etter personvernforordningen, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 7.1.3. I den foreslåtte forskriften er det konkret angitt hvilke organer som kan dele og sammenstille opplysninger, hvilke organer opplysningene kan deles med, samt i hvilke tilfeller og til hvilket formål behandling kan skje. Videre vil de som mottar opplysninger etter forskriften, gjennomgående selv ha taushetsplikt om opplysningene de mottar.

Samtidig bemerkes at de særlige kategoriene av personopplysninger i sin natur er sensitive. Av den grunn vil forholdsmessighetsvurderingen etter forskriftsutkastet § 2 andre ledd oftere

aktualiseres for denne typen personopplysninger enn ved behandling av vanlige personopplysninger. Vurderingen blir like fullt den samme, og det vises til punkt 7.5.3 for en nærmere omtale av denne.

I tillegg foreslår arbeidsgruppen at informasjon om at en person er dømt for lovbrudd kan deles og sammenstilles med hjemmel i forskriften. Selv om slike opplysninger har en iboende sensitivitet og behandling både kan oppleves og være inngripende for den registrerte, er opplysninger om lovovertridelser av klar betydning for å sikre effektiv kriminalitetsbekjempelse. Arbeidsgruppen finner ikke grunn til å avgrense mot behandling av bestemte typer lovbrudd, men anmerker at det ikke vil være formålstjenlig å dele eller sammenstille informasjon om lovbrudd som hverken er, eller berører, økonomisk kriminalitet. Om informasjonen derimot er eller angår kriminalitetstyper angitt i forskriftsforslaget § 1, vil det være et viktig hensyn for at behandling er relevant for formålet.

7.9 Behandlingsansvar

Etter personvernforordningen er det to aktører som har ansvar for å behandle personopplysninger: Den behandlingsansvarlige og databehandleren. Begrepe er definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 og 8. Den behandlingsansvarlige er den som «alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes», jf. artikkel 4 nr. 7. Det er den behandlingsansvarlige som har det overordnede ansvaret for personvernprinsippene og regelverket. Det er de faktiske forholdene som er avgjørende for hvem som er behandlingsansvarlig, slik at ansvaret plasseres hos den eller de som i det enkelte tilfellet har den reelle kontrollen over behandlingen.

I tillegg kan det av og til oppstå felles behandlingsansvar, jf. personvernforordningen artikkel 26. I tilfeller der to eller flere behandlingsansvarlige i fellesskap fastsetter formålene med og midlene for behandlingen, blir de felles behandlingsansvarlige, jf. nr. 1 første punktum. Felles behandlingsansvar kan oppstå både der virksomheter er tett tilknyttet hverandre, men også i tilfeller hvor virksomhetene normalt ikke har noe særlig med hverandre å gjøre. Forutsetningen er at hver enkelt behandlingsansvarlig har lovlig adgang til å behandle de konkrete opplysningene. Det beror på en konkret vurdering om det foreligger et felles behandlingsansvar, som i praksis kan være vanskelig å fastslå, jf. Øyvind Eidissen, *lovkommentar til personopplysningsloven* (Karnov), note 1 til personvernforordningen artikkel 26 (sist ajourført 10.01.2025).

Kriteriene for å være behandlingsansvarlig skal ut ifra rettspraksis forstås relativt vidt. I to saker (C-210/16 *Wirtschaftsakademie* og C-40/17 *FashionID*) har EU-domstolen lagt til grunn en vid definisjon av kriteriene for å være behandlingsansvarlig, der det i sistnevnte står at «[s]om Domstolen allerede har fastslået, er formålet med denne bestemmelse at sikre en effektiv og fullstendig beskyttelse af de berørte personer ved at fastsætte en bred definition af begrebet «den registeransvarlige»».

Det er videre lagt til grunn at felles behandlingsansvar inntreffer når en behandlingsansvarlig ikke alene bestemmer formål og middel for behandlingen. Det kreves ikke like stor påvirkning de ansvarlige imellom, men det må være en form for påvirkning for å være behandlingsansvarlig. I retningslinjene fra personvernrådet (The European Data Protection Board) fra 2. september 2020 (07/2020) står det at fastsettelse av formål og middel i fellesskap «skal fortolkes som "sammen med" eller "ikke alene" i forskjellige former og kombinationer».

Et eksempel på når et felles behandlingsansvar oppstår er der flere behandlingsansvarlige i fellesskap lager en infrastruktur eller et informasjonssystem for å behandle personopplysninger.

Databehandleren behandler opplysninger kun på instruks fra og på vegne av den behandlingsansvarlige, jf. artikkel 4 nr. 8. Det er ikke praksis i norsk forvaltning for at offentlige organer opptrer som databehandlere for hverandre.

Etter forskriftsforslaget vil avgiverorganet være behandlingsansvarlig fram til deling skjer, mens mottakerorganet vil være behandlingsansvarlig etter at deling har funnet sted, jf. også Prop. 166 L (2020–2021) side 32. Mottakerorganet vil dermed ha ansvaret for å sørge for at de personopplysningene som behandles, er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Det synes overflødig å fastsette behandlingsansvaret i forskriften, ettersom dette følger av personopplysningsloven, jf. personvernforordningen. En regulering vil derfor ikke bidra til å klargjøre ansvaret.

Om det oppstår et felles behandlingsansvar der to eller flere etater i fellesskap samarbeider om å sammenstille opplysninger, vil bero på en konkret vurdering i tråd med rettesnorene over. Dersom vilkårene er oppfylt, må personvernforordningen artikkel 26 overholdes. Arbeidsgruppen mener at det bør være opp til organene å avgjøre om, og i hvilken grad, det foreligger felles behandlingsansvar, og foreslår derfor heller ingen forskriftsregulering av dette.

7.10 Saksbehandlingen i forbindelse med delingen

Som presisert i punkt 7.6.1 vil personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, også gjelde for behandling av personopplysninger som deles og sammenstilles etter den foreslåtte forskriften, supplert av de utfyllende bestemmelsene som foreslås inntatt i forskriften. Tilsvarende gjelder etter sektorlovgivningen som organene er underlagt. Dette begrenser behovet for å innta bestemmelser i forskriften om både annen behandling og saksbehandling av personopplysninger som deles og sammenstilles etter forskriftsforslaget.

Arbeidsgruppen går av den grunn ikke inn for å innta bestemmelser om *informasjon til den registrerte* eller *innsyn*. Personvernforordningen pålegger den behandlingsansvarlige å gi informasjon til den registrerte når deres personopplysninger behandles, se artikkel 5, 12, 13 og 14. I tillegg har den registrerte innsynsrett etter artikkel 15.

Det er imidlertid adgang til å fastsette unntak fra slike plikter etter forordningens artikkel 23. Personopplysningsloven § 16 første ledd angir derfor i bokstavene a til f et sett med nærmere angitte personopplysningskategorier som er unntatt fra informasjons- og innsynsretten.

Av personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav d følger det at retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningen artikkel 13, 14 og 15 ikke omfatter opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov. I tillegg åpner personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b for å gjøre unntak der «det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger». Handlingene må være straffbare etter norsk rett, jf. Grunnloven § 96, og omfatter derfor ikke handlinger som bare kan møtes med forvaltningssanksjoner og som regnes som straff etter EMK. Bestemmelsen åpner like fullt for unntak for å avdekke straffbare forhold som ledd i andre kontrolltaters virksomhet, jf. Ot. prp. nr.92 (1998–1999) side 121, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) side 216.

Reglene i personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, foreslås også å gjelde for den *registrertes rett til retting, sletting og begrensnig av behandlingen*. Personvernforordningen

artikkel 16 gir den registrerte rett til retting av uriktige personopplysninger uten ugrunnet opphold, og komplettering av mangelfulle personopplysninger.

Artikkel 17 regulerer den registrertes rett til å få slettet personopplysninger om seg selv på en rekke ulike grunnlag, jf. nr. 1 bokstav a til f. Regelen er imidlertid i stor grad knyttet til om vilkårene for behandling av personopplysninger er oppfylt.

Forordningen artikkel 18 nr. 1 regulerer retten til begrensning av behandling. Artikkel 4 nr. 3 definerer begrepet som merking av lagrede personopplysninger med det formål å begrense behandlingen av disse. Retten til begrensning inntreffer dersom opplysningenes riktighet er omtvistet (bokstav a), behandlingen er ulovlig og den registrerte motsetter seg sletting av personopplysningene og i stedet anmoder om begrensning (bokstav b), behandling ikke lenger er nødvendig, men opplysningene trengs for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav (bokstav c), eller den registrerte har protestert mot behandling av personopplysninger i medhold av artikkel 21 nr. 1, i påvente av en avgjørelse av om behandling kan skje (bokstav d). Opplysningene kan bare behandles for visse formål som er nærmere angitt i artikkel 18 nr. 2 dersom de har blitt begrenset.

Etter forordningen artikkel 19 første punktum plikter den behandlingsansvarlige på eget initiativ å underrette enhver mottaker som har fått utlevert personopplysninger, om retting, sletting eller begrensning av disse, med mindre dette viser seg umulig eller innebærer en uforholdsmessig stor innsats. Etter artikkel 19 andre punktum har den registrerte rett til å anmode den behandlingsansvarlige om å opplyse ham eller henne om hvem disse mottakerne er.

Personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, vil også gjelde for *klage* og *tilsyn*. Det følger av personopplysningsloven § 20 at Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernforordningen artikkel 51. Tilsynsmyndighetens oppgaver og myndighet følger av personvernforordningen artikkel 57 og 58. I tillegg supplerer personopplysningsloven § 20 tredje ledd personvernforordningen artikkel 58 hva gjelder tilsynets kompetanse.

Foruten å føre tilsyn og håndheve anvendelse av personvernforordningen, jf. artikkel 57 nr. 1 bokstav a, gjelder myndigheten til å føre tilsyn også overholdelsen av bestemmelser om behandling av personopplysninger i andre lover og forskrifter, jf. personopplysningsloven § 20 tredje ledd bokstav b. Datatilsynet skal derfor føre tilsyn med organene nevnt i forslaget § 2 sin behandling av personopplysninger som foreslås etter forskriften.

Datatilsynet skal videre behandle klager inngitt av blant annet den registrerte på avgjørelser om innsyn, retting og sletting, jf. personvernforordningen artikkel 57 nr. 1 bokstav f.

Finner Datatilsynet at behandlingen av den registrertes personopplysninger er i strid med forordningen eller forskriftsforslaget, kan tilsynet beslutte en rekke korrigerende tiltak, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav a til j. Blant annet kan tilsynet pålegge den behandlingsansvarlige eller databehandleren å imøtekomme den registrertes anmodninger om å utøve rettigheter i henhold til forordningens kapittel 3 (bokstav c) og pålegge den behandlingsansvarlige eller databehandleren å sørge for at behandlingsaktivitetene skjer i samsvar med bestemmelsene i forordningen og, dersom det er relevant, på en bestemt måte og innen en bestemt frist (bokstav d). Bokstav d er praktisk og benyttes ofte, ved at Datatilsynet pålegger at en viss behandling endres på en bestemt måte innen en viss frist, jf. Eva Jarbekk, *lovkommentar til personopplysningsloven* (Karnov), note 7 til personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav d (sist ajourført 10.01.2025). Tilsynet kan også pålegge den behandlingsansvarlige eller databehandleren å rette eller slette personopplysninger eller begrense behandlingen, og å underrette mottakere som personopplysningene er utlevert til, jf.

personvernforordningen artikkel 58 nr. 1 bokstav g. Datatilsynets vedtak kan påklages til Personvernemda, jf. personopplysningsloven § 22 andre ledd.

7.11 Arkivtekniske spørsmål

Etter lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova) § 5 gjelder en arkivplikt for offentlige organer. Paragraf 5 første ledd fastsetter at dokumentasjonen som blir til som ledd i virksomheten, skal sikres slik at den ikke går tapt og forvaltes i tråd med fire arkivfaglige krav angitt i bokstavene a til d. I bokstav a oppstilles krav om at opphavet til informasjonen alltid skal være kjent. Etter bokstav b er det krav om at det skal fremkomme i hvilken sammenheng informasjonen er skapt og inngår i. Bokstav c og d oppstiller krav om at informasjonen ikke blir endret og at informasjonen skal være tilgjengelig på en måte som ikke begrenser fremtidig nytte.

I andre ledd er det gitt hjemmel til å fastsette forskrift om hva organene skal ta hensyn til når de skal avgjøre hva de skal forvalte som arkiv etter første ledd. I tillegg er det gitt forskrift om hva som skal inngå i arkivplikten § 5 første ledd, jf. § 6, jf. forskrift 17. desember 2025 nr. 2647 om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta).

Pliktene som følger av loven og forskriften, vil gjelde for organene som omfattes av forskriftsforslaget. Ettersom det ikke foreslås at organene kan ta i bruk et felles IKT-system, er det etter arbeidsgruppens vurdering heller ikke nødvendig å innta en henvisning til arkivlova i forskriften.

7.12 Personvernkonsekvenser av forslagene

Forslaget i høringsnotatet bygger på at det er behov for å gi nye bestemmelser som i større grad åpner for informasjonsdeling enn i dag. Konkret innebærer forslaget at en nærmere angitt krets av offentlige organer får en utvidet adgang til å dele og sammenstille personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Dette omfatter også personopplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Forslaget bygger overordnet på en avveining der hensynet til den enkeltes personvern og andre formål bak taushetsplikten er holdt opp mot behovet for at myndighetene skal kunne behandle informasjon som er nødvendig for å bekjempe økonomisk kriminalitet på en effektiv måte.

Ethvert forslag som åpner for økt deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer innebærer potensielle konsekvenser for personvernet. Ved informasjonsdeling og -behandling er det en iboende risiko for at feilaktige eller ufullstendige opplysninger blir videreformidlet og forårsaker urettmessige inngrep, noe som her vil kunne tenkes å gi seg utslag i form av kontroller, etterforskning eller andre tiltak mot enkeltpersoner på et sviktende faktisk grunnlag. Økt informasjonsdeling og -behandling representerer også en iboende risiko for at opplysninger, tilsiktet eller utilsiktet, blir behandlet på måter som er i strid med regelverket, eller at de kommer på avveie eller misbrukes. Når det åpnes for økt deling av personopplysninger innebærer dette også en risiko for at enkeltpersoner, eller befolkningen mer generelt, kan føle seg overvåket, noe som kan lede til tap av tillit til forvaltningen. Hvilke typer opplysninger som behandles har også betydning for personvernkonsekvensene, og i denne sammenheng kan risikoene for den enkeltes personvern sies å være forhøyet ved at forslaget åpner for behandling av særskilte kategorier personopplysninger.

Ingen av de overnevnte risikoene kan imidlertid sies å være særpreget ved forslaget. Når det gjelder karakteren av personopplysningene som bli behandlet, fremgår det av punkt 7.8.2 at selv

om forslaget åpner for deling og sammenstilling av særskilte kategorier personopplysninger, legges det ikke opp til at slike opplysninger regulært vil bli behandlet.

Personvernkonsekvensene av forslaget må også ses i lys av at avgiver- og mottakerorganet på vanlig måte vil være underlagt de alminnelige kravene i forvaltningsloven og personvernregelverket. Forslaget innebærer ingen endring av dette. Taushetsbelagte opplysninger som blir delt vil dermed på vanlig måte være underlagt mottakerorganets taushetsplikt, og avgiver- og mottakerorganet må på vanlig måte følge de alminnelige reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen. Dette innebærer at det blant annet stilles krav til informasjonssikkerhet og sletting, og at den registrerte kan utøve sine personvernrettigheter.

For å sikre den enkeltes personvern inneholder forslaget en begrensning som går ut på at delingen og sammenstillingen av opplysninger som forslaget gir adgang til, ikke kan skje dersom dette utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Dette kravet er ment å sikre at informasjonsdelingen og -behandlingen tar tilstrekkelig hensyn til enkeltpersoners interesser. Forslaget inneholder også krav om at deling av opplysninger som hovedregel skal skje skriftlig, og at det skal nedtegnes hvilke opplysninger som deles, hva som er hjemmelen for deling og hvem som mottar opplysningene. Hvis det deles opplysninger som ikke er verifiserte, skal dette opplyses til mottakeren og nedtegnes. Disse kravene skal sikre notoritet og fremme rettssikkerhet ved behandlingen.

Den samlede vurderingen er at forslaget innebærer en rimelig avveining av personvern hensynene som gjør seg gjeldende. Rettslig sett ligger forslaget innenfor rammene som følger av Grunnloven, EMK og personvernforordningen. Det vises til de rettslige vurderingene i de enkelte punktene i høringsnotatet.

7.13 Endringer i eksisterende forskrifter

Flere sentrale forvaltningsorganer i arbeidet mot økonomisk kriminalitet er underlagt taushetsplikt etter sektorlovgivningen. Ettersom ø-kriminformasjonsforskriften kun gir unntak fra taushetsplikt etter forvaltningsloven, kan ikke disse organene dele taushetsbelagte opplysninger utover det deres eget sektorregelverk tillater. For å oppnå den ønskede effekten og sikre tilstrekkelig informasjonsdeling mellom utpekte forvaltningsorganer, kreves det følgelig forskriftsendringer også i sektorregelverket. Formålet med endringene er å etablere klare og forutsigbare hjemler som gir de berørte organene samme adgang til å dele opplysninger som det som gjelder for de organer som faller inn under forskriften, og hvor informasjonsdeling er nødvendig i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Innkrevingsmyndighetene i Skatteetaten er underlagt taushetsplikt etter innkrevingsloven § 9. Innkrevingsloven § 14 bestemmer at departementet kan gi forskrift som nevnt i forvaltningsloven § 13 g om utlevering og annen behandling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter § 9. I innkrevingsforskriften § 14-1 er det listet opp hvilke organer innkrevingsmyndigheten kan dele opplysninger med. I innkrevingsforskriften § 14-1 bokstav l er det bestemt at opplysninger fra innkrevingsmyndigheten kan gis til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3 i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Det er behov for en tilsvarende hjemmel for at innkrevingsmyndigheten i Skatteetaten skal kunne dele opplysninger med de organene som fremgår av ø-kriminformasjonsforskriften. Det foreslås derfor at det i innkrevingsforskriften § 14-1, ny bokstav m, tas inn at innkrevingsmyndighetene kan dele opplysninger med organene som er listet opp i ø-kriminformasjonsforskriften, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

I skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd bokstav m er det bestemt at opplysninger kan gis til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3 til bruk i arbeidet med å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Det er behov for en tilsvarende hjemmel for deling med de aktørene som er opplistet i ø-kriminformasjonsforskriften. Det foreslås derfor at det i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd bokstav n, tas inn at opplysninger kan deles med organene som er listet opp i ø-krimforskriften, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

For Tolletaten er det i vareførselsloven § 7-11 tredje ledd og i tollavgiftsloven § 8-2 tredje ledd hjemmel for å gi forskrift om utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter i deres interesse. I vareførselsforskriften § 7-11-1 andre ledd bokstav k og i tollavgiftsforskriften § 8-2-1 andre ledd bokstav k er det bestemt at opplysninger kan gis til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3 til bruk i arbeidet med å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Det er behov for tilsvarende hjemler for deling med de aktørene som er opplistet i ø-kriminformasjonsforskriften. Det foreslås derfor at det i vareførselsforskriften § 7-11-1 andre ledd bokstav l, tas inn at opplysninger kan deles med organene som er listet opp i ø-kriminformasjonsforskriften, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Tilsvarende foreslås tatt inn i tollavgiftsforskriften § 8-2-1 andre ledd bokstav l.

Videre foreslår arbeidsgruppen endringer i a-kriminformasjonsforskriften §§ 3 (deling), 5 (sammenstilling) og 6 (opplysninger som kan behandles). Samtlige bestemmelser innehar et eller flere nødvendighetsvilkår.

Nødvendighetsvilkåret i a-kriminformasjonsforskriften §§ 3, 5 og 6 skal neppe forstås særlig strengt. Som presisert under punkt 7.5.3 synes det tilstrekkelig å påvise at behandlingen er relevant for det angitte formålet, og dermed er terskelen for deling og sammenstilling av opplysninger lik som etter utkast til §§ 2 og 4 i ø-kriminformasjonsforskriften. Endringer i forskriften er likevel nødvendig, da det vil kunne skape usikkerhet og tolkningstvil rundt rekkevidden av hjemlene hvis ordlyden i regelsettene er ulike. Det er ønskelig å fremme et harmonisert regelverk og skape forutberegnelighet. Av den grunn foreslår arbeidsgruppen å harmonisere ordlyden i §§ 3, 5 og 6 i a-kriminformasjonsforskriften med utkast til §§ 2 og 4 i ø-kriminformasjonsforskriften. Dette vil kunne imøtekomme enkelte utfordringer etatene opplever med a-kriminformasjonsforskriften, se nærmere om dette i punkt 5.1. Videre vil det kunne sikre at §§ 3, 5 og 6 i a-kriminformasjonsforskriften blir mer tilgjengelige enn i dag. Endringene er kun ment å presisere, og ikke endre, gjeldende rett, med siktemål om å gjøre regelverket mer anvendelig.

Det følger av a-kriminformasjonsforskriften § 3 første ledd bokstav k at Statens innkrevingsssentral, Innkrevingsssentralen for bidrag og tilbakebetalingskrav og øvrige innkrevingsmyndigheter under Skatteetaten som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, kan dele opplysninger etter forskriften. Etter vedtakelsen av innkrevingsloven er disse oppgavene lagt til Innkrevingsmyndigheten i Skatteetaten. Innkrevingsmyndigheten omfattes av Skatteetaten i a-kriminformasjonsforskriften § 3 første ledd andre punktum. Etter innkrevingsforskriften § 14-1 bokstav l kan Innkrevingsmyndigheten, uten hinder av taushetsplikten etter innkrevingsloven § 9, utlevere opplysninger knyttet til innkrevingsarbeidet til offentlige myndigheter som nevnt i a-kriminformasjonsforskriften § 3 til bruk i sitt arbeid med å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Det foreslås derfor å oppheve § 3 første ledd bokstav k i a-kriminformasjonsforskriften. Gjeldende bokstav l blir ny bokstav k.

I tillegg foreslås en språklig forenkling i § 3.

Det foreslås derimot ikke å gjøre endringer i politiregisterforskriften. Politiet har blant annet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med offentlige organer, både i avvergende og forebyggende øyemed, jf. politiregisterloven § 27 første og andre ledd, og i mottakerorganets interesse, jf. § 30.

Paragraf 27, jf. politiregisterforskriften §§ 9-2 og 9-3, begrenser ikke hvilke offentlige organer det kan utleveres taushetsbelagte opplysninger til. Er vilkårene for utlevering til stede, kan dette i prinsippet skje til ethvert organ, herunder til de som foreslås omfattet av forskriftsforslaget her. Forutsetningen for å dele opplysninger i avvergende øyemed er at det er nødvendig for å avverge et lovbrudd, og at det er forholdsmessig i den konkrete situasjonen, jf. første og tredje ledd. Momenter som det særlig skal legges vekt på i forholdsmessighetsvurderingen, er angitt i tredje ledd.

For å kunne dele taushetsbelagte opplysninger i forebyggende øyemed må det oppfylle formålet med delingen, være nødvendig, jf. politiregisterforskriften § 9-3, og forholdsmessig, jf. § 27 tredje ledd.

Heller ikke § 30 begrenser hvilke offentlige organer politiet kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til. Som begrunnelse viste departementet i Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 127–128 til følgende:

«Politiets opplysninger kan være av interesse for et stort antall offentlige organer og også private institusjoner for at disse kan drive sin virksomhet på en forsvarlig måte. Sett i det perspektivet vil det heller ikke være mulig å gi en uttømmende opplisting over de offentlige organer eller private aktører kan få utlevert opplysninger i deres interesse.»

I politiregisterforskriften § 9-6 er det like fullt gitt en opplisting av organer som det kan deles opplysninger med, uten at listen er ment å være uttømmende, jf. ordlyden «blant annet». Det innebærer at politiet kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til alle organene listet opp i forskriftsforslaget § 2 første ledd, dersom det er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller å forhindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Hvilke momenter det blant annet skal legges vekt på i nødvendighetsvurderingen, fremkommer av politiregisterforskriften § 9-6 andre ledd, jf. § 4-2. I tillegg må delingen være forholdsmessig, jf. politiregisterloven § 30 andre ledd, jf. § 27 tredje ledd.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er politiets delingshjemler vide, og de dekker i stor utstrekning virkeområdet til forskriftsforslaget. Politiet har heller ikke spilt inn behov for endringer i politiregisterforskriften i kartleggingsprosessen. Av den grunn er det hverken hensiktsmessig eller nødvendig å gjøre endringer i politiregisterforskriften for å sikre tilstrekkelig adgang til informasjonsdeling med andre offentlige etater.

Det er heller ikke behov for å gjøre endringer i politiregisterforskriften for å gi annet behandlingsgrunnlag i tilknytning til delingen. Som presisert under punkt 3.2.4 gjelder forvaltningsloven § 13 g om «annen behandling» uavhengig av om organet som har fått opplysningene, er underlagt forvaltningsloven. Ettersom organene som angitt i punkt 7.5.1 skal kunne dele opplysninger med politiet, vil behandlingsgrunnlaget for sammenstilling, foreslått inntatt i § 4, også gjelde for politiet. Politiet vil med andre ord ha behandlings- og viderebehandlingsgrunnlag for å koble personopplysninger, herunder opplysninger innhentet fra den registrerte, offentlige myndigheter, offentlige registre og andre kilder.

Avslutningsvis bemerkes at det ikke er aktuelt å foreslå endringer i høringsnotatet som åpner opp for at FIU ved Økokrim kan dele opplysninger i videre utstrekning enn det som per i dag er tillatt. Det vises til at Økokrim har en viss adgang til å dele opplysninger, herunder personopplysninger, etter hvitvaskingsloven § 34 andre ledd til Tolletaten og Skatteetaten, samt opplysninger fra hvitvaskingsregisteret ASK etter politiregisterforskriften § 52-6. Det foreslås ikke å gjøre endringer i dette regelverket. For det første gjennomfører hvitvaskingsloven EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som setter rammene for regelverket. Det vises videre til at departementet i Prop. 40 L (2017–2018) vurderte Økokrims høringsinnspill om å utvide adgangen til å utlevere personopplysninger til andre organer enn Tolletaten og Skatteetaten. Departementet uttalte da at spørsmålet må utredes nærmere i lys av en helhetlig gjennomgang av Enhet for finansiell etterretning, jf. side 127, og kretsen av organer Økokrim kan dele opplysninger med ble ikke utvidet. Et ytterligere og helt sentralt poeng er at det er avgitt et høringsnotat om norsk gjennomføring av EUs sjette antihvitvaskingspakke, se nærmere om dette i punkt 2.5.2. Der foreslås blant annet en ny antihvitvaskingslov, som etter forslaget skal erstatte gjeldende hvitvaskingslov. Høringen ble avsluttet 30. april 2026. Det vil være en eventuell ny lov som oppstiller de regulatoriske rammene for hva FIU kan dele av informasjon med andre offentlige etater, og ikke noe arbeidsgruppen kan foregripe i dette høringsnotatet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftsforslaget vil kunne effektivisere forvaltningens arbeid, blant annet ved å redusere behovet for gjentatt innhenting og bearbeiding av opplysninger. Endringene antas også å kunne styrke myndighetsarbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Videre er vurderingen av om informasjonsdeling er n forholdsmessig i stor grad forhåndsvurdert gjennom forskriftsforslaget. Det er som et utgangspunkt tilstrekkelig å påvise at behandlingen er relevant for formålet (om å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet). Dersom det tas i bruk digitale og automatiserte løsninger, vil arbeidsmengden for organene være relativt begrenset. Dette fordrer at etatene har kapasitet og mulighet til å prioritere å utvikle nye IKT- og delingsløsninger. Det må derfor forventes at informasjonsdelingen i stor grad vil skje manuelt frem til dette er ferdig utviklet. Eventuelle kostnader til utviklingen av dette er ikke beregnet. Arbeidsmengden antas å være relativt liten også ved manuell deling, ettersom etatene ikke må foreta en fullstendig forholdsmessighets- og nødvendighetsvurdering i hvert enkelt tilfelle, fra sak til sak.

I tilfeller informasjonsdelingen forutsetter en mer inngående forholdsmessighetsvurdering, antas arbeidsmengden å variere. Tilsvarende vurderinger foretas imidlertid allerede i dag. Det er derfor grunn til å anta at forskriften over tid vil kunne effektivisere dette arbeidet.

På denne bakgrunn legges det til grunn at forskriften vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

9 Forskriftsforslag

Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet (ø-kriminformasjonsforskriften)

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder ved deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Økonomisk kriminalitet omfatter blant annet:

- a. bedragerier
- b. skattesvik
- c. korrupsjon
- d. konkurskriminalitet
- e. verdipapirkriminalitet
- f. konkurransekriminalitet
- g. økonomisk utroskap
- h. miljøkriminalitet
- i. regnskapskriminalitet
- j. misbruk av offentlige registre
- k. misbruk av private og offentlige støtte- og tilskuddsordninger
- l. lønnstyverier
- m. heleri
- n. hvitvasking.

I tillegg omfattes andre lovbrudd som har som formål å generere økonomisk utbytte knyttet til lovlig næringsvirksomhet, eller næringsvirksomhet som gir seg ut for å være lovlig, samt lovbrudd som tilrettelegger for økonomisk kriminalitet.

§ 2 Deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger

For å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet kan følgende organer dele opplysninger med hverandre uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13:

- a. Advokatnemnda
- b. Advokattilsynet
- c. Arbeids- og velferdsetaten
- d. Arbeidstilsynet
- e. Brønnøysundregistrene
- f. Digitaliseringsdirektoratet
- g. Finanstilsynet
- h. Fiskeridirektoratet
- i. Helsedirektoratet
- j. Kartverket
- k. Konkurransetilsynet
- l. Kystvakten
- m. Kystverket
- n. Landbruksdirektoratet
- o. Lotteri- og stiftelsestilsynet
- p. Mattilsynet
- q. Miljødirektoratet
- r. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
- s. Norges vassdrag- og energidirektorat
- t. Politiet når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål
- u. Sjøfartsdirektoratet

- v. Statens vegvesen
- w. Utlendingsdirektoratet
- x. Fylkeskommuner og kommuner

Organene nevnt i første punktum kan på samme vilkår dele slike opplysninger med skattemyndighetene, innkreivingsmyndigheten, folkeregisteret, tollmyndighetene, politiet, Norges Financial Intelligence Unit og medarbeidere i Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter.

Opplysninger kan likevel ikke deles etter første ledd dersom delingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Opplysningene skal deles skriftlig, med mindre tidsmessige eller praktiske grunner gjør det nødvendig å dele muntlig. Avgiverorganet skal nedtegne hvilke opplysninger det deler, hjemmelen for deling og hvem som mottar opplysningene. Hvis organet deler opplysninger som ikke er verifiserte, skal dette opplyses til mottakeren og nedtegnes.

Personopplysninger, også personopplysninger som er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10, kan deles dersom det er adgang til det etter første og andre ledd.

For Arbeids- og velferdsetaten gjelder første ledd med de begrensninger som følger av § 3.

§ 3 Arbeids- og velferdsetatens deling av taushetsbelagte opplysninger og personopplysninger

For å utføre egne eller mottakerorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet kan Arbeids- og velferdsetaten, uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13, også dele opplysninger som etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b første ledd, med følgende organer:

- a. Politiet
- b. Skattemyndighetene
- c. Innkreivingsmyndigheten
- d. Arbeidstilsynet

§ 2 annet, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 4 Sammenstilling

Organene nevnt i § 2 første ledd første og andre punktum kan sammenstille personopplysninger, også personopplysninger som er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10, som er delt for å utføre mottaker- eller avgiverorganets oppgaver i arbeidet mot økonomisk kriminalitet [, for å

- a. avdekke relevant informasjon om lovbrudd som nevnt i § 1
- b. utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter knyttet til lovbrudd som nevnt i § 1, eller
- c. utarbeide evalueringer og beslutningsgrunnlag for styring, prioriteringer, valg av kontrollobjekter og bruk av virkemidler].

Opplysninger kan likevel ikke sammenstilles etter første ledd dersom sammenstillingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Sammenstillingen kan skje ved bruk av helautomatiserte analyseverktøy.

§ 5 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

§ 6 *Endringer i andre forskrifter*

Det gjøres følgende endringer i andre forskrifter:

1. I forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven skal § 3-3-1 andre ledd bokstav n lyde:

n. til offentlige myndigheter som nevnt i ø-kriminformasjonsforskriften § 2, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Nåværende bokstav n og o blir o og ny bokstav p.

2. I forskrift 27. oktober 2022 nr. 1901 om inn- og utførsel av varer skal § 7-11-1 andre ledd bokstav l lyde:

l. til offentlige myndigheter som nevnt i ø-kriminformasjonsforskriften § 2, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Nåværende bokstav l og m blir m og ny bokstav n.

3. I forskrift 27. oktober 2022 nr. 1938 om tollavgift skal § 8-2-1 andre ledd bokstav l lyde:

l. til offentlige myndigheter som nevnt i ø-kriminformasjonsforskriften § 2, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

Nåværende bokstav l og m blir m og ny bokstav n.

4. I forskrift 1. juli 2025 nr. 1396 om innkreving av statlige krav mv. skal § 14-1, ny bokstav m lyde:

m. til offentlige myndigheter som nevnt i ø-kriminformasjonsforskriften § 2, og på samme vilkår, i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.

5. I forskrift 17. juni 2022 nr. 1045 om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd første ledd skal lyde:

For å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere lovbrudd som kan gi dårligere arbeidsvilkår, krenke arbeidstakers rettigheter, skade konkurransen i næringslivet eller medføre misbruk av skatte-, avgifts- eller velferdsordninger, kan følgende organer dele opplysninger med hverandre uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13:

- a. Arbeids- og velferdsetaten
- b. Arbeidstilsynet
- c. Det lokale el-tilsyn
- d. Fiskeridirektoratet
- e. Fylkeskommuner eller kommuner som inngår i et etablert a-krimssamarbeid
- f. Kystvakten
- g. Mattilsynet
- h. Sjøfartsdirektoratet
- i. Statens vegvesen
- j. Utlendingsdirektoratet
- k. Politiet når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål.

§ 3 andre ledd første punktum skal lyde:

I konkrete saker om forebygging, avdekking, avverging eller sanksjonering av lovbrudd som nevnt i første ledd kan organene nevnt i første ledd første punktum også dele taushetsbelagte opplysninger med enheter og personer i andre fylkeskommuner eller kommuner som er berørt av sakene.

§ 3 tredje ledd skal lyde:

Opplysninger kan likevel ikke deles etter første eller andre ledd dersom delingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

§ 5 første ledd skal lyde:

Organene nevnt i § 3 første ledd kan sammenstille personopplysninger som er delt for å løse oppgaver som nevnt i § 3 første ledd, for å

- a. avdekke relevant informasjon om lovbrudd som nevnt i § 3 første ledd
- b. utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter knyttet til lovbrudd som nevnt i § 3 første ledd, eller
- c. utarbeide evalueringer og beslutningsgrunnlag for styring, prioriteringer, valg av kontrollobjekter og bruk av virkemidler.

§ 5 andre ledd skal lyde:

Opplysninger kan likevel ikke sammenstilles etter første ledd dersom sammenstillingen vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 6 skal lyde:

For å løse oppgaver som nevnt i § 3 første ledd, kan blant annet opplysninger om følgende forhold behandles:

- a. navn og eventuelle alias
- b. adresse, kjønn, sivil status, fødested og fødselsnummer
- c. statsborgerskap, oppholdsgrunnlag og -status
- d. utlendingsidentifikasjon, identifikasjonsnummer og -kort, misbrukt eller fiktiv identitet
- e. andre folkeregistrerte opplysninger
- f. signalement og bilde
- g. elektronisk kontaktinformasjon og elektroniske profiler på Internett
- h. utdanning, kvalifikasjoner, lisenser, godkjenninger, sertifikater mv.
- i. ansettelsesforhold, yrker og verv
- j. oppdrag, kontrakter og avtaleforhold
- k. tilknytning til virksomheter eller personer som bistår den registrerte eller utsetter vedkommende for arbeidslivskriminalitet og kontaktpersoner
- l. at noen har blitt eller kan bli utsatt for arbeidslivskriminalitet
- m. personer som gir opplysninger om arbeidslivskriminalitet
- n. bevegelsesmønstre og grensepasseringer, inn- og utreise og opphold til inn- og utland, herunder om registrering, identitet, internatopphold, utvisning og grensekontroll
- o. formuesgoder, herunder fast eiendom og tilknyttede eierforhold, rettigheter og løsøre
- p. motorvogn eller annet transportmiddel, identifikasjonsnummer, historikk, bruk og eierforhold
- q. virksomhetsidentifikasjon, herunder navn og organisasjonsnummer
- r. eierskap, formelle og uformelle roller, tilknytninger til andre fysiske eller juridiske personer eller formuesmasse, herunder utenlandsk trust eller tilsvarende juridisk arrangement, overdragelse og omstrukturering
- s. transaksjoner og betalingsopplysninger, bankkonti, finansielle instrumenter, elektroniske valuta og -penger, andre typer finanskonti og kontodisponent
- t. budsjett- og regnskap, inntekt og formue, skattefastsetting og -beregning, rapporteringspliktig eller innrapportert skatt, gebyr eller avgift og innkreving
- u. stønader, ytelser, trygder, pensjon, arbeidsmarkedstiltak, ytelser etter forsikringsavtaleloven og andre subsidie- tilskudds- og støtteordninger, lønns- og trekkoppgaver, refusjoner, og opplysninger om forhold som ligger til grunn for disse
- v. konkurs- og bobehandling
- w. tidligere kontroller og ilagte administrative sanksjoner