



KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
NO 0032 OSLO

## Høringssvar fra Arbeidstilsynet, Ditt personvern - vårt felles ansvar

Arbeidstilsynet viser til Personvernkommisjonens utredning og høring fra Kommunal- og distriktsdepartementet datert 11. november 2022. Viser også til telefonsamtale 10. februar 2023 angående utsatt frist.

Arbeidstilsynet har gjennomgått utredningen, med særlig fokus på kapittel 6- og 10, og våre innspill er i all hovedsak knyttet til disse, i tillegg til Personvernkommisjonens anbefaling om utarbeidelse av en nasjonal personvernpolitikk.

### **Nasjonal personvernpolitikk:**

Arbeidstilsynet støtter Personvernkommisjonens forslaget om at det utarbeides en helhetlig personvernpolitikk for offentlig forvaltning. Regelverket om personvern er komplekst, som forutsetter, at flere regelverk leses i sammenheng. Det gjelder både Grunnloven, EMK, personvernforordningen og (ofte flere) nasjonale bestemmelser, som ofte også berører andre rettsområder. At regelverket er komplekst og bestemmelsene i personvernforordningen oppleves som vanskelige, vil utgjøre et hinder for etterlevelse av regelverket. Det er nødvendig med flere føringer for offentlig forvaltnings behandling av personopplysninger. Ikke bare for å sikre reell ivaretagelse av personvernet, men også for å effektivisere personvernarbeidet og bidra til mer enhetlig behandling i offentlig forvaltning.

Det er i stor grad opp til hvert enkelt offentlig organ å tolke personvernreglene, vurdere hvordan personvernet skal ivaretas og veie personvern hensyn opp imot andre legitime interesser. Det er ofte komplekse og vanskelige vurderinger og få føringer for hvordan de skal gjøres. Datatilsynet tilbyr god veiledning, men de konkrete vurderingene må likevel gjøres i de enkelte organ. Offentlig forvaltning har en dermed ikke en enhetlig tilnærming til personvern spørsmål eller samme forståelse av personvernets gjennomslagskraft i møte med andre viktige hensyn. Personvernkommisjonen etterlyser en åpen debatt om veiing av kryssende hensyn mellom personvern og andre hensyn, som for eksempel effektivisering. Kommisjonen savner en beskrivelse av hvordan forvaltningsorganer skal vektlegge spørsmål om personvern, og hvordan disse vurderingene skal gjennomføres. Arbeidstilsynet støtter denne vurderingen.

Selv om offentlig forvaltning ikke er en ensartet gruppe av virksomheter, er det noen likheter som gjør at felles føringer kan være et godt grep. Sentralt her er at en stor del av behandlingsaktivitetene gjøres med grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e hvor det er krav til tilleggshjemmel i nasjonal rett. Offentlig forvaltning behandler personopplysninger om borgere, som gjerne ikke kan velge om personopplysningene skal behandles eller ikke. I mange tilfeller samles ikke (alle) opplysningene inn fra borgeren selv, men hentes fra offentlige register, fra arbeidsgiver, helsepersonell eller andre offentlige virksomheter. Offentlige instanser følger i stor grad de samme føringene for digitalisering og må forholde seg til regler om saksbehandling, offentlighet og innsyn, anskaffelser og



arkivering. Disse likhetene gjør at offentlig virksomhet er godt egnet for felles føringer og mer samarbeid, som igjen vil bidra til effektivisering, større grad av enhetlighet og reell ivaretagelse av personvernet.

For Arbeidstilsynet er personvern tema i mange sammenhenger. Vi samarbeider med andre offentlige virksomheter i forbindelse med tilsyn, vi utvikler felles systemer og interne IT-løsninger. Vi berører personvern i regelverksarbeid og vi benytter- og er databehandlere.

For vår del er det viktig at politikken gir føringer som blant annet

- bidrar til at personvernarbeidet i offentlige virksomheter effektiviseres
- sikrer at offentlige virksomheter forstår egen rolle i å sikre reell ivaretagelse av personvernet
- bidrar til enhetlighet ved at offentlig forvaltning har samme forståelse av
  - hvilken betydning personvern har i dagens samfunn
  - hvordan regelverket skal forstås og brukes, og
  - hvilken standard offentlig forvaltning skal ha når det gjelder ivaretagelse av personvernet

På flere viktige områder kommer det føringer og krav om mer samarbeid med andre instanser. For Arbeidstilsynet kan både det tverretatlige a-krimssamarbeidet, og utvikling av felles IT- løsninger for a-krimetatene og tilsynsetatene tjene som gode eksempler. Rolleavklaringene knyttet til personvern er imidlertid ikke alltid gjort i tilstrekkelig grad. De samarbeidende organene vil da kunne tolke, anvende og vektlegge personvernreglene og personvern hensyn ulikt. De kan ha interne føringer og mål for personvern. De vil også kunne ha egne rutiner, malverk og liknende. Vi risikerer da at personvern enten ikke blir tema i det hele tatt, eller at det brukes uforholdsmessig mye tid på å avklare ansvarsforhold, enes om hvilke rutiner og maler som skal brukes, hvor stor vekt personvern hensyn skal ha i møte med andre hensyn, bli enige om hvordan reglene skal forstås osv.

En nasjonal personvernpolitikk bør inneholde tydelige føringer for offentlige myndigheters rolle i å sikre et godt personvern. Det må være gode beskrivelser av hvilken standard som skal holdes og hva det innebærer. Personvernpolitikken må også ses i sammenheng, og harmonere med, digitaliseringsstrategien.

#### **Konkrete tiltak:**

En personvernpolitikk er et viktig grep, men i seg selv ikke nok til å sikre godt personvern og enhetlighet og effektivitet i offentlig forvaltning. Den overordnede politikken må følges opp med andre tiltak.

Kommisjonen har mange gode anbefalinger, herunder tiltak som gjelder utforming og bruk av lovhjemler, standarder for deling av personopplysninger og styrking av personvernkompetansen i offentlige virksomheter.

Det er viktig at det etableres tiltak som har ulike målgrupper. Personvernkommisjonen skriver at det ikke lenger er tilstrekkelig å vurdere personvern som en arena for spesialister og spesielt interesserte. Den overordnede personvernpolitikken og andre tiltak må derfor rette seg mot både spesialistene, de ansatte som ikke har spisskompetanse og ledelsen. I tillegg til en nasjonal personvernpolitikk, mener vi at gode tiltak kan være:

- Felles standarder, metoder og maler for offentlige virksomheter
- Konkrete føringer for utforming av regelverk og hva ligger i krav til tillegghjemmel når behandlingsgrunnlaget krever nasjonal lovgivning



- Samarbeidsgrupper/kompetansegrupper på personvern fra flere offentlige instanser ut ifra likhetstrekk i behandling av personopplysninger (for eksempel type behandlingsaktiviteter, opplysninger og registrerte, sensitivitet, omfang m.m.)
- Etablere kompetansemiljø der det gjøres overordnede og felles vurderinger av personvernspørsmål som gjelder alle eller mange offentlige virksomheter  
Personvernkommisjonen mener det er behov for et rådgivende og frittstående organ for forvaltningen, som særlig skal vurdere og drøfte prinsipielle og generelle spørsmål knyttet til bruk av personopplysninger i offentlig forvaltning, herunder samfunnsmessige og etiske spørsmål. Arbeidstilsynet støtter dette
- Felles føringer for krav til personvern ifm anskaffelser, herunder formulering av kravspesifikasjon og vekting av personvernet ved vurdering av leverandører
- Krav fra departement til underliggende etater knyttet til personvern, og rapportering om status for personvernet, utfordringer, avvik og liknende

Det følger av personvernkommisjonens rapport punkt 6.4.2.2 og punkt 6.5 at tiltak med stor innvirkning på innbyggernes personvern bør hjemles i lov. Arbeidstilsynet er enig i dette. Det er også fornuftig at handlingsrommet som ligger i personvernregelverket i dag opprettholdes der tiltakene har mindre inngripende betydning på innbyggernes personvern. Det synes hensiktsmessig, som forutsatt i forordningen, at jo større inngripen behandlingen er for den enkelte, jo strengere krav til lovhjemmel. Det er viktig å presisere at det også i forbindelse med forskriftsarbeid vil være mulig å foreta grundige vurderinger av konsekvenser for personvernet. En oppdatering av tilleggsveileder til utredningsinstruksen om vurdering av personvernkonsekvenser vil kunne legge bedre til rette for dette.

Arbeidstilsynet er enig med Personvernkommisjonen i at personvern i større grad bør hensyntas i regelverksutvikling. Kommisjonen anbefaler at veilederen om lovteknikk- og lovforberedelse bør oppdateres, og er veldig positive til det pågående arbeidet med oppdateringen av tilleggsveileder til utredningsinstruksen om vurdering av personvernkonsekvenser. Personvernkommisjonen anbefaler også at offentlig forvaltning styrker personvernkompetansen til ledere, saksbehandlere og andre ansatte som har behov for slik kompetanse. Arbeidstilsynet støtter denne anbefalingen. Som kommisjonen også anbefaler, er det viktig med god kompetanse på personvern også i andre offentlige organer enn i Datatilsynet.

For Arbeidstilsynet er deling av data, både med andre offentlige virksomheter og private aktører, en gjentakende problemstilling. Vi samarbeider med andre offentlige instanser hvor det kan deles personopplysninger, for eksempel knyttet til tilsyn (a-krimssamarbeidet) eller ved utvikling av felles IT-løsninger. Kommisjonen skriver i avsnitt 6.4.3.1 at en utfordring ved deling av personopplysninger på tvers av organer, er at det oppstår usikkerhet rundt ansvarsforholdet mellom samarbeidende organer, og det er viktig å avklare behandlingsansvaret mellom behandlingsansvarlige virksomheter. Det eksisterer mange ulike og til dels kompliserte samarbeidsformer som gjør at rolleavklaringen ikke alltid er like åpenbar. Kommisjonen anbefaler at ansvarsfordelingen i større grad bør lov- eller forskriftsfestes der deling av personopplysninger inngår som en del av et større, vedvarende, samarbeid mellom forvaltningsorganer og hvor uklarhet kan medføre alvorlige personvernkonsekvenser. Særlig er dette aktuelt der det er snakk om mer komplekse samarbeid.

Arbeidstilsynet støtter kommisjonens anbefaling. Det er ofte utfordrende å finne tilstrekkelige hjemler til å kunne dele personopplysninger. Det vil både kunne føre til at personopplysninger deles uten tilstrekkelig hjemmel, men konsekvensen kan også bli at det handlingsrommet som faktisk foreligger



for deling av personopplysninger ikke benyttes på grunn av et uklart regelverk. Både at det ikke finnes hjemler for deling og at handlingsrommet i dagens regelverk ikke benyttes er uheldige på flere områder, og står i kontrast til føringer om mer deling av data, bruk av fellesløsninger og sammenhengende tjenester, som vi finner i digitaliseringsstrategien.

Det vil etter vår vurdering være hensiktsmessig om det i tillegg til mer lovgivning lages en veileder om hvilke vurderinger offentlige organer må gjøre for å sikre etterlevelse av personvernforordningen i forbindelse med at personopplysninger deles mellom organer. En slik veileder ville også kunne være et bidrag til å avklare usikkerhet som kan oppstå rundt ansvarsforholdet mellom samarbeidende organer, jf. punkt 6.4.3.1.

Vi støtter også i hovedsak de forslag til tiltak som er foreslått i utredningens punkt 6.5.

Personvernforordningen stiller på noen punkter krav til nasjonale lovgivere. Flere av behandlingsgrunnlagene i forordningen krever nasjonal lovgivning for behandling av personopplysninger. Da må grunnlag for behandlingen både finnes i personvernforordningen og i nasjonal lovgivning. Personvernkommisjonen mener i tillegg at norske myndigheter bør benytte anledningen forordningen gir til mer utfyllende regulering. Kommisjonen nevner for eksempel generelle vilkår for at en bestemt behandling av personopplysninger skal være lovlig, hvilken type opplysninger som kan behandles og hvem personopplysninger kan utleveres til. På den måten kan det utformes bestemmelser som blir mer konkrete enn bestemmelsene i personvernforordningen, og som dermed blir lettere å forstå og etterleve. Arbeidstilsynet er positive til dette og mener at forslagene i dette kapitlet bør følges opp. Dette vil kunne bidra til å gjøre regelverket lettere tilgjengelig.

Personvernkommisjonen behandler lovregulering av helt automatiserte, individuelle avgjørelser i punkt 10.3.4. Arbeidstilsynet er enig i at det er behov for å sikre rettighetene til de som utsettes for automatiserte avgjørelser. Vi er enige i at det er viktig å sikre tilstrekkelig dokumentasjon og gjennomsiktighet i automatiserte avgjørelsesprosesser. Særlig vil iverksettelse av behandlinger som forutsetter bruk av personopplysninger til nye formål ved bruk av kunstig intelligens som maskinlæring til kontrollformål/ profilering, kunne innebære en risiko. Dette må utredes nærmere.

Kommisjonen anbefaler i samme underpunkt at den nasjonale adgangen til å kunne fastsette i lov/forskrift hvem som skal ha behandlingsansvar for konkrete behandlinger må brukes aktivt. Arbeidstilsynet støtter denne anbefalingen. Den skriftlige veiledningen knyttet til dette er generell, og legger opp til konkrete vurderinger i de enkelte tilfeller. Da ulike momenter skal vektas mot hverandre, og noen passer med databehandler mens andre samsvarer bedre med behandlingsansvarlig er det ofte vanskelig å konkludere med det ene eller andre. Usikkerhet knyttet til hvem som er ansvarlig for behandlingen av de konkrete personopplysningene vil kunne utgjøre risiko for de registrertes rettigheter, og det er viktig at dette klargjøres der det er mulig.

### **Oppsummering:**

Arbeidstilsynet er veldig positive til at det utarbeides en helhetlig personvernpolitikk for offentlig forvaltning. Det er viktig med økt fokus på personvern i forvaltningen, og mer enhetlige behandlinger og vurderinger vil bidra til effektivisering og bedre ivaretagelse av personvernet. Offentlig forvaltning bør være ledende, og samkjørt på personvernområdet. Personvernpolitikken må følges opp med konkrete tiltak, som må ses i sammenheng, og harmonere med, digitaliseringsstrategien. Utredningen får godt fram hvilken verdi i form av høy tillit til offentlig forvaltning som vil kunne gå tapt eller bli redusert hvis ikke digitalisering i offentlig forvaltning skjer på en måte som sikrer at hensynet til personvern blir ivaretatt.



**Arbeidstilsynet**

VÅR REFERANSE  
45813/2023

5

Med hilsen  
Arbeidstilsynet

Tonje Faanes  
seksjonsleder

Kristin Johansen Cock  
seniorrådgiver

*Dette brevet er elektronisk godkjent.*