Regelrådet

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.	Vår ref.	Dato
17/4200 ES ØMO/bj	17/00131	15.09.2017

Høring om utkast til ny personopplysningslov – gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett

Ansvarlig myndighet: Justis- og beredskapsdepartementet
Regelrådets vurdering: Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet finner at konsekvensene for næringslivet ikke er tilstrekkelig synliggjort, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Det foreligger ingen tilfredsstillende beskrivelse av hvilke aktører som berøres av forslaget, eller hvordan konsekvensene blir for ulike aktører. Høringsnotatet gir ingen konkret beskrivelse av hvilke konsekvenser forslagene har, hverken på kostnadssiden eller på nyttesiden. Selv om Regelrådet har forståelse for at et forslag med så omfattende konsekvenser for hele samfunnet er tidkrevende og komplisert å vurdere, burde det vært gjort langt mer for å synliggjøre konsekvensene for næringslivet.

Regelrådet ser at departementet ber om innspill på økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forslagene. Regelrådet mener at departementet burde kartlagt konsekvensene ytterligere før forslaget ble sendt ut, slik at høringsinstansene i større grad kunne vurdere om beskrevne konsekvenser er dekkende og korrekt beregnet. En slik fremgangsmåte ville være i tråd med utredningsinstruksen.

Regelrådet mener videre at forutsetningene for en vellykket gjennomføring burde være nærmere vurdert, særlig ved implementering av et så omfattende regelverk. En vellykket gjennomføring kan i seg selv minske byrdene fra regelverket for næringslivet.

www.regelradet.no

Telefon: 32 11 84 00
E-post: post@regelradet.no
Post- og besøksadresse: Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
Organisasjonsnummer: 916195613

Saksbehandler: Inger Reidun Mikalsen

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget omfatter inkorporering av EU forordning om behandling av personopplysninger, heretter omtalt som personvernforordningen og ny personopplysningslov som gir utfyllende bestemmelser til forordningen. Personvernforordningen gjelder direkte i alle EUs stater fra 25. mai 2018, og tilsvarende ikrafttredelsestidspunkt er foreslått i Norge.

Formålet med forordningen er å sikre tilstrekkelig personvern i en teknologisk hverdag som stadig er i endring. Kommisjonen viste også til at et godt personvern vil bidra til at forbrukere er tryggere når de bruker online-tjenester til kjøp av varer og tjenester, noe som er positivt for den europeiske økonomien. En annen bakgrunn for forordningen er at ulik implementering av tidligere regelverk, samt ulike regler for tilsynsmyndighetene i ulike stater, medfører ulik praktisering i medlemslandene. Forordningen skal bidra til et mer harmonisert regelverk. Videre er det et uttalt formål å fjerne unødvendige administrative byrder for bedrifter.

Forslaget er omfattende. Kort oppsummert gjelder det blant annet:

- Økt vern og flere rettigheter for de registrerte, blant annet ved rett til å motta personopplysninger om seg selv, samt overføre disse fra en tjenestetilbyder til en annen (dataportabilitet). Videre er det en styrket rett til å få personopplysninger slettet (retten til å bli glemt).
- Det stilles strengere krav til internkontroll og avvikshåndtering hos foretak som driver med databehandling av personopplysninger, herunder også online-identifikatorer og andre personopplysninger.
- Personvern skal bygges inn i interne systemer i virksomhetene, også i datasystemer.
- Melde- og konsesjonsplikten bortfaller, og erstattes med mer effektivt tilsyn, rett til forhåndskonferanser, samarbeid mellom Datatilsynet og bransjeorganisasjoner ved utforming av bransjenormer osv.
- Foretak som behandler sensitive personopplysninger skal ha personvernrådgiver. Det forventes en relativt stor økning av antall slike personvernrådgivere. Det stilles krav til disse i den nye forordningen.
- Det innføres en mer effektiv tilsynsordning på europeisk nivå ved at behandlingsansvarlige med virksomhet i flere stater kun skal behøve å forholde seg til én tilsynsmyndighet i EU/EØS (ettstedsmekanismen).
- Datatilsynet får mulighet til å ilegge vesentlig høyere overtredelsesgebyr.

Justis- og beredskapsdepartementet ber om innspill fra høringsinstansene på flere av forslagene, og det understrekes fra departementet at Norges holdning i arbeidet med den nye forordningen har vært «at regelverket ikke skal legge unødvendige byrder på næringslivet, særlig på små og mellomstore bedrifter. Norge har derfor gått inn for en balansert tilnærming, der det avgjørende er å sikre individets rettigheter samtidig som næringslivets behov for et praktisk anvendbart og kostnadseffektivt regelverk ivaretas.»

Det er videre verdt å merke seg at forordningen både pålegger og muliggjør nasjonale regler.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer at forordningen på den ene siden vil medføre både økte byrder og kostnader for norsk næringsliv, men på den andre siden vil forordningen medføre administrative forenklinger og sparte kostnader. Departementet oppgir videre at det vil påløpe kostnader for virksomheter som er pålagt å ha personvernrådgivere. Antallet nye personvernrådgivere forventes å være betydelig, men det åpnes for at flere private aktører kan dele på personvernrådgiver.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på økonomiske og administrative konsekvenser.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Dette er en stor og omfattende endring som omfatter hele EU og EØS, og som vil påvirke det europeiske næringslivet i årene fremover. Forslaget berører alle aktører i næringslivet som behandler personopplysninger, og det er tilnærmet alle. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt og beskrevet slik at det kan vurderes om hele eller deler av byrdene er unødvendige og om det eventuelt kan iverksettes avbøtende tiltak. Dette gjelder også ved inkorporasjon av EU-regelverk.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemstilling og formål er tilstrekkelig beskrevet både når det gjelder personvernforordningen og forslaget til ny personopplysningslov, jf. pkt. 1 over.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det er ikke andre relevante tiltak enn lovregulering av personvern. Innenfor lovregulering, som tiltak, finnes det alternative utforminger av regelverket. Personvernforordningen innebærer fullharmonisering. Dermed er det i realiteten kun der forordningen pålegger eller muliggjør nasjonale valg at det finnes rom for alternative utforminger. Det gjør forordningen på flere områder, blant annet når det gjelder taushetsplikt for personvernrådgivere, oppheving av konsesjonsplikt, kameraovervåking og behandling av sensitive personopplysninger. I flere tilfeller betyr utnyttelse av muligheten til å gi nasjonale regler, en videreføring av dagens praksis og regelverk.

Regelrådet mener at relevante tiltak er tilstrekkelig utredet.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Rett til personvern er et prinsipielt spørsmål. Regelrådet mener, ut fra vårt ståsted, at dette er godt beskrevet både i tilknytning til forordningen og til forslaget til ny personopplysningslov.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Departementet antar at forslagene vil ha økonomiske konsekvenser for berørte aktører. Nye plikter til f.eks. ansettelse av personvern-rådgivere vil medføre økte kostnader. Forslagene antas videre og kunne medføre lettelser ved at f.eks. melde- og konsesjonsreglene bortfaller.

Det fremstår uklart for Regelrådet både hvordan ulike aktører i næringslivet blir berørt og hva konsekvensene for ulike aktører vil være av det nye regelverket. Konsekvensene for ulike typer aktører kunne f.eks. vært beskrevet etter samme modell som Sverige har gjort i SOU 2017:52[1] eller som danske myndigheter har gjort i utredningen av saken[2].

Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å tallfeste alle konsekvenser, men det kunne vært gitt anslag innenfor noen intervaller eller brukt eksempler som viste konsekvensene for større og mindre virksomheter. En bedre og mer konkret beskrivelse av konsekvensene for berørte aktører ville gjort tallfesting enklere. Det antas f.eks. at

[1] Så stärker vi den personliga integriteten SOU 2017:52
[2] «Nye regler styrker beskyttelsen af persondata i Europa", en betænkning av Justitsministeriet

- opplæring og innføring av nytt regelverk har en kostnad som kan angis eller beskrives
- innføring i/ajourføring av interne rutiner og systemer har en anskaffelses og en driftskostnad
- økt rapportering har en kostnad
- risikovurderinger og avvikshåndtering har en kostnad
- økt servicegrad ovenfor de registrerte som kan be om portering av sine opplysninger, sletting av opplysninger eller få tilsendt sine opplysninger, har en kostnad.

Disse kostnadene vil sannsynligvis variere mellom grupper av berørte aktører, og dette burde vært beskrevet for å gi et bilde av hvordan disse endringene vil påvirke det norske næringslivet.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Forslaget innebærer i hovedsak inkorporering av EU-regelverk. Der Personvernforordningen muliggjør eller pålegger nasjonale valg, har departementet i hovedsak grundige vurderinger av de tiltakene de velger. Dette gjelder f.eks. oppheving av alle regler om melde- og konsesjonsplikt, egne regler om taushetsplikt for personvernrådgivere og videreføring av regler om kameraovervåking på arbeidsplassen. Regelrådet finner dette punktet tilfredsstillende besvart.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Dette punktet er ikke særskilt adressert i utredningen. Fra media- og andre nettsteder er det likevel klart at det lenge har vært varslet om den nye personvernforordningen. Mange bransjeorganisasjoner har holdt og holder kurs om den, og det er mange nettsider som gir informasjon.

Informasjonstiltak må anses som en kritisk suksessfaktor for håndhevelse av et nytt personvernregelverk, og dette burde vært adressert i utredningen. En vellykket gjennomføring er blant annet avhengig av et godt samarbeid mellom Datatilsynet og bransjeorganisasjonene. Det må lages en mengde veiledere, tilpasset ulike deler av næringslivet. Regelrådet vil særlig påpeke at det er viktig at små virksomheter får god og enkel informasjon slik at de kan tilpasse seg med minst mulig implementeringskostnader.

Det er også viktig at departementet i implementeringen ser hen til hvordan andre europeiske land som det er naturlig å sammenligne seg med, implementerer dette regelverket, slik at det norske næringslivets konkurransekraft ikke svekkes unødig.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ. Dette forslaget berører hele samfunnet og har direkte konsekvenser for hele næringslivet. Regelrådet mener at det, som minimum, burde vært foretatt en forenklet analyse.

I denne saken finner Regelrådet at minimumsspørsmålene ikke engang er tilstrekkelig besvart. Konsekvensene for næringslivet er ikke forsøkt tallfestet eller verdsatt der dette burde være mulig, og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke beskrevet. Regelrådet mener at dette burde vært foretatt selv om det gjelder inkorporering av EU-regelverk.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremkommer av forslaget at Norge i forhandlingene med EU var særlig opptatt av å ivareta hensynet til små og mellomstore virksomheter. Det fremkommer imidlertid ikke tydelig av forslaget

hvor slike hensyn er tatt og hvordan vurderingene har vært. Regelrådet mener at det burde vært utredet og beskrevet hvordan små og mellomstore bedrifter skal settes i stand til å følge det nye regelverket, herunder hvilke tiltak som eventuelt vil redusere byrdene for småbedriftene. Generelt er det vanskelig for Regelrådet å se hvordan departementet har tatt hensyn til små virksomheter.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet kan ikke ta stilling til om forslaget innebærer at målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Det følger av begrunnelsen under pkt. 4.1.4. at konsekvensene for ulike aktører burde vært belyst i større grad.

Regelrådet har merket seg at der det pålegges eller muliggjøres nasjonale regler har departementet i hovedsak valgt å videreføre gjeldende rett. Det innebærer mindre endringer for næringslivet. Regelrådet vil ellers bemerke at forslaget er ryddig fremstilt, slik at det er enkelt å forstå om det er forordningen eller nasjonale regler som omhandles på ethvert punkt.

7. Samlet vurdering

Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Det foreligger ingen tilfredsstillende beskrivelse av hvilke aktører som berøres av forslaget, eller hvordan konsekvensene blir for ulike aktører. Høringsnotatet gir ingen konkret beskrivelse av hvilke konsekvenser forslagene har, hverken på kostnadssiden eller på nyttesiden. Selv om Regelrådet har forståelse for at et forslag med så omfattende konsekvenser for hele samfunnet er tidkrevende og komplisert å vurdere, burde det vært gjort langt mer for å synliggjøre konsekvensene for næringslivet. Regelrådet vil påpeke at bedre konsekvensvurdering med verdsettelser av kostnader i dette forslaget, kan være nyttig og nødvendig for senere regelverksforenklingsarbeid.

Regelrådet ser at departementet ber om innspill på økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forslagene. Regelrådet mener at departementet burde kartlagt konsekvensene ytterligere før forslaget ble sendt ut, slik at høringsinstansene i større grad kunne vurdere om beskrevne konsekvenser er dekkende og korrekt beregnet. En slik fremgangsmåte ville være i tråd med utredningsinstruksen.

Regelrådet mener videre at forutsetningene for en vellykket gjennomføring burde være nærmere vurdert, særlig ved implementering av et så omfattende regelverk. En vellykket gjennomføring kan i seg selv minske byrdene fra regelverket for næringslivet.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer