

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Deres referanse  
20/4064

Vår referanse  
20/03447-2

Dato  
30.11.2020

## **Høringsuttalelse - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - utvidet adgang til informasjonsdeling**

Datatilsynet viser til brev av 02.09.2020, hvor vi har fått oversendt høringsnotat med forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. Endringene er ment å tilrettelegge for økt informasjonsdeling innad i forvaltningen.

Under følger vår høringsuttalelse.

### **1. Nærmere om endringsforslagene**

Departementet angir at det overordnede formålet med endringsforslagene er å skape et mer helhetlig regelverk for deling av opplysninger innad i offentlig forvaltning.

Forslaget følger dels opp Forvaltningslovutvalgets forslag i NOU 2019: 5. Vi viser i den forbindelse til vår høringsuttalelse datert 02.12.2019

Etter vårt syn har departementet gjennomgående gjort grundige vurderinger av forslagene sett opp mot personvernregelverket, og høringsnotatet er et godt utgangspunkt for nærmere drøftelse av de enkelte forslagene.

Under vil vi gjennomgå de endringsforslagene vi anser som viktigst og som vi har forutsetninger for å kommentere.

#### ***1.1 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7***

En omfattende endring ligger i forslaget om å innføre en generell hjemmel for deling av informasjon der mottakerorganet har behov for opplysningene, jf. utkastet til ny § 13 b første ledd nr. 7 i forvaltningsloven.

Etter forslaget vil det være opp til avgiverorganet å beslutte om opplysningene skal deles. Det legges opp til en delingsadgang, men ikke en delingsplikt.

I utkastet til ny § 13 b første ledd nr. 7 er det stilt vilkår om at opplysningene må være nødvendige for mottakerorganets oppgaveløsning.

I høringsnotatet fremgår det at et saklig behov for opplysningene hos mottakerorganet i seg selv vil være nok til å anse nødvendighetskravet som oppfylt.

### ***1.2 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8***

I utkast til ny § 13 b første ledd nr. 8 i forvaltningsloven er det foreslått en ny hjemmel for deling av opplysninger for å unngå fare for liv og helse.

Delingsadgangen er ikke begrenset til bestemte mottakere; det vil si at også private parter kan varsles med hjemmel i bestemmelsen.

Departementet angir at bestemmelsen er ment å være en snever unntaksregel til bruk i nødrettslignende situasjoner.

### ***1.3 Forvaltningsloven § 13 b***

I utkast til ny § 13 b annet ledd første punktum er det fastsatt at deling kan ikke skje dersom det vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den registrerte. Forholdsmessigheten skal vurderes konkret der deling skjer til uforenlige formål.

I annet ledd annet punktum i samme bestemmelse har departementet foreslått en ikke-uttømmende liste over momenter som vil være relevante i forholdsmessighetsvurderingen som skal gjennomføres før deling for uforenlige formål.

Momentene omfatter behovet for å dele opplysningene (bokstav a), forbindelsene mellom formålet for innsamling og formålet med deling (bokstav b), opplysningenes art (bokstav c), omfanget av opplysningene (bokstav d) og mulige konsekvenser for den registrerte (bokstav e).

Når det gjelder vurderingen etter bokstav a, angir departementet at man kan hensynta tiden og ressursene mottakerorganet kan spare ved å innhente opplysningene fra et annet forvaltningsorgan i stedet for fra den registrerte selv. Videre kan man vektlegge om det er sannsynlig at opplysningene vil være mer korrekte og oppdaterte dersom de deles enn dersom de hentes inn på nytt.

Formålet med vurderingene etter bokstav b til e, er ifølge departementet å identifisere omfanget av personvernulempene for den registrerte ved en eventuell deling.

Når det gjelder bokstav b, er det angitt at en fjern sammenheng mellom formålet med det opprinnelige innsamlingen og formålet med delingen kan tilsi at delingen er uforholdsmessig.

Angående opplysningenes art, jf. bokstav c, kan det for eksempel sees hen til om særlige kategorier av personopplysninger eller opplysninger om lovbrudd skal deles.

Hva gjelder bokstav d om omfanget av opplysningene, kan det være relevant å hensynta om delingen vil medføre at mottakerorganet får flere opplysninger enn de ville hatt praktisk mulighet til å hente inn direkte.

I vurderingen av konsekvensene for den registrerte, jf. bokstav e, skal det tas hensyn til forhold ved den registrerte som kan tilsi et særlig vern, for eksempel at den registrerte er et barn. Det er også relevant om det vil ha betydning hvorvidt opplysningene samles inn direkte fra den registrerte. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom det er særlig viktig at opplysningene er oppdaterte og korrekte.

I utkast til bestemmelsens annet ledd tredje punktum er det angitt at deling til samme eller forenlige formål skal anses forholdsmessig. Som hjelp i vurderingen av formålene er det vist til personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, som inneholder en ikke-uttømmende liste over relevante momenter.

#### **1.4 Forvaltningsloven § 13 g**

##### *1.4.1 § 13 g første ledd*

I utkast til ny § 13 g første ledd i forvaltningsloven er det fastsatt en informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte opplysninger i medhold av § 13 b første ledd nr. 7 der formålet er uforenlig med det opprinnelige formålet.

Informasjonsplikten skal fungere som et særskilt tiltak for å sikre åpenhet og sette den registrerte bedre i stand til å ivareta sine rettigheter.

Plikten til å informere skal også bidra til å sikre at deling etter den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 7 er i samsvar med personvernregelverket for øvrig.

Departementet angir at informasjonsplikten er et prosessuelt krav og ikke et materielt vilkår for unntak fra taushetsplikten. Brudd på informasjonsplikten vil dermed ikke medføre at taushetsplikten er brutt.

I høringsnotatet fremgår det at informasjonsplikten vil inntre etter at deling har skjedd. Den registrerte skal informeres om delingen uten ugrunnet opphold og senest innen én måned.

I bokstav a til f i ny § 13 g første ledd er det gitt nærmere bestemmelser om hvilken informasjon som skal gis.

Den registrerte skal informeres om avgiverorganets og mottakerorganets identitet og kontaktopplysninger (bokstav a), kontaktopplysningene til mottakerorganets personvernombud (bokstav b), oppgaven som begrunner delingen (bokstav d), det rettslige grunnlaget for delingen (bokstav d), kategoriene av personopplysninger som er berørt av delingen (bokstav e) og rettighetene etter personvernforordningen kapittel III (bokstav f).

Når det gjelder det rettslige grunnlaget for delingen (bokstav d), skal også det supplerende rettsgrunnlaget oppgis, jf. personvernforordningen artikkel 1 og 3, jf. artikkel 9 nr. 2.

Departementet angir at det etter bokstav e skal gis informasjon om hvilke typer opplysninger som er delt. Det er ikke angitt noe nærmere om hvor detaljert informasjonen skal være, utover at informasjonen skal gi den registrerte mulighet til å ivareta sine interesser og rettigheter. Bestemmelsen stiller ikke krav om at den registrerte skal få kopi av opplysningene.

#### *1.4.2 § 13 g annet ledd første punktum*

I utkast til ny forvaltningslov § 13 g annet ledd første punktum bokstav a til d er det gjort unntak fra informasjonsplikten.

Etter bokstav a kan informasjon unnlates dersom mottakerorganet kan påvise at den registrerte allerede har fått informasjonen. Departementet presiserer at dette må vurderes konkret for hver bokstav i første ledd, slik at informasjonsplikt kan inntre for enkelte forhold, men ikke andre.

I høringsnotatet er det åpnet for at generell informasjon til allmennheten eller en større gruppe registrerte kan oppfylle informasjonsplikten, med forbehold om at den registrerte må forstå at informasjonen gjelder en selv.

I bokstav b fremgår det at informasjon kan unnlates dersom det ikke er praktisk mulig å gi informasjonen. Unntaksbestemmelsen skal tolkes snevert. Et eksempel på at unntak kan gjøres er tilfellet der den registrerte ikke har noen kontaktadresse i offentlig tilgjengelige kilder.

Videre kan det gjøres unntak fra informasjonsplikten dersom innsatsen som kreves for å gi informasjonen ikke er rimelig sett opp mot hvilke opplysninger som er delt og hva saken gjelder, jf. bokstav c.

Bestemmelsen gir altså anvisning på en forholdsmessighetsvurdering. Veiledende momenter kan være hvor grundige undersøkelser som må gjøres for å finne en kontaktadresse, om særlige kategorier av personopplysninger skal deles eller om saken vil kunne ha store konsekvenser for den registrerte.

Unntaket gjelder ikke dersom informasjonen har stor verdi for den registrerte. Det kan imidlertid gjøres unntak dersom det krever lite ressurser å oppfylle informasjonsplikten, men informasjonen ikke har nevneverdig nytte for den registrerte.

Etter bokstav d kan man også unnlate å informere den registrerte dersom informasjonen i alvorlig grad vil hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen.

#### *1.4.3 § 13 g annet ledd annet punktum*

Etter utkast til ny § 13 g annet ledd annet punktum gjøres det unntak fra informasjonsplikten for visse typer opplysninger, tilsvarende kategoriene av opplysninger som fremgår av personopplysningsloven § 16 første ledd.

Unntakshjemmelen gjelder visse typer opplysninger, og det gjøres dermed ikke unntak fra informasjonsplikten som sådan.

### **1.5 Forvaltningsloven § 13 h**

I utkastet til ny § 13 h i forvaltningsloven er det foreslått en generell forskriftshjemmel. Etter denne forskriftshjemmelen vil det kunne fastsettes særreguleringer på særskilte fagområder eller for visse typer oppgaver.

En forskrift gitt i medhold av § 13 h vil utgjøre rettslig grunnlag for deling til uforenlige formål, jf. artikkel 6 nr. 4. Forskriftshjemmelen er likevel foreslått begrenset til ikke uforholdsmessig deling. Videre åpner bestemmelsen for forskriftsfesting av materielle og prosessuelle vilkår for deling.

Det er også foreslått at regler for annen behandling enn deling kan reguleres i forskrift, for eksempel videre deling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting.

Departementet viser til at en spesifikk forskriftsregulering kan gi nødvendige personverngarantier utover informasjonsplikten, og det åpnes for å fastsette en hjemmel for deling uten informasjonsplikt.

### **1.6 Reguleringer i særlovgivningen**

Innføring av en lovhjemmel som gir adgang til økt deling innad i forvaltningen kan ha ulike konsekvenser avhengig av hvilket fagområde det er tale om. Fagområdene er mange og omfatter blant annet barnevern, familievernkontorer, sosiale tjenester, helse og omsorg, jernbanetilsyn, konkurranselovgivningen og havari- og undersøkelseskommissjonene.

I høringsnotatet er det tatt høyde for dette ved å gjennomgå konkret de eksisterende unntakene i særlovgivningen fra hjemlene i forvaltningsloven til å dele informasjon.

Departementet har foreslått få konkrete endringer i særlovgivningen.

I høringsnotatet påpeker departementet at det ikke er foreslått endringer i adgangen til å dele opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven. Departementet ønsker likevel innspill på om de nye hjemlene i forvaltningsloven også bør gjelde for helsepersonell.

Departementet har foreslått å oppheve bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 som begrenser muligheten for deling av opplysninger i helse- og omsorgstjenesten som er underlagt taushetsplikt, men som ikke samtidig er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven.

## **2. Datatilsynets kommentarer**

I det følgende vil vi følge samme kronologi som i punkt 1 «Nærmere om endringsforslagene» over.

### **2.1 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7**

Flere viktige hensyn kan begrunne deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer. Det kan for eksempel være tale om å bekjempe arbeidslivskriminalitet eller å yte tjenester til barn og voksne med sammensatte behov. I slike tilfeller må typisk flere offentlige organer samarbeide, og de har behov for å løse sine oppgaver på en effektiv måte.

En overordnet utfordring ved å innføre en økt adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger er påvirkningen dette kan ha på allmennhetens tillit til det offentliges håndtering av personopplysninger. Offentlige myndigheter har omfattende adgang til å innhente sensitiv informasjon om den enkelte. Taushetspliktreglene skal ivareta den enkeltes behov for beskyttelse av private opplysninger. Dersom borgerne ikke lenger har tillit til at det offentlige håndterer sensitive personopplysninger på en varsom måte, vil det kunne føre til motvilje mot deling av informasjon.

Vi ser positivt på at departementet anerkjenner at personvernregelverket setter skranker som gjør at en delingsbestemmelse ikke kan være så vidt og generelt utformet som etter Forvaltningslovutvalgets forslag. Det pekes på at dette i realiteten ville innebære et generelt unntak fra personvernforordningens prinsipp om formålsbegrensning, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Etter vårt syn ville en slik generell delingshjemmel ikke vært lovlig.

De registrertes grunnleggende rettigheter og friheter må ivaretas gjennom nødvendige og konkrete personverngarantier. Vi støtter departementets vurdering av at tiltakene som skal kompensere for personverninngrepet må strekke seg utover de som allerede følger av personvernforordningen.

Som departementet peker på, vil mange borgere kunne se det som en fordel for å slippe å sende inn de samme opplysningene til det offentlige flere ganger («once only»-prinsippet). En deling som ikke er basert på den enkeltes samtykke vil imidlertid kunne medføre at den registrerte mister kontrollen over egne opplysninger. Særlig gjelder dette der deling skjer uten at den registrerte blir informert.

Deling som skjer uten involvering av den registrerte medfører også en risiko for at opplysningene ikke er oppdaterte eller korrekte. Vi vil understreke at systemet ikke kan avhenge av at den registrerte benytter seg av sine rettigheter til innsyn, retting m.v. for å tilse at opplysningene fortsatt er dekkende og ikke misvisende.

Etter forslaget skal avgiverorganet ta beslutningen om hvorvidt deling skal skje. Som ledd i dette, må avgiverorganet ta stilling til om opplysningene er nødvendige for mottakerorganets oppgaveløsning. Det er grunn til å stille spørsmål ved om avgiverorganet vil ha tilstrekkelig detaljkunnskap om oppgavene som mottakerorganet skal løse. Slik vi ser det, vil avgiverorganet oftest ikke ha forutsetninger for å overprøve mottakers vurdering av behovet og nødvendigheten av opplysningene. Dette er en grunnleggende svakhet ved forslaget.

I utkastet er det lagt opp til en delingsadgang, ikke en delingsplikt. Igjen vil vi imidlertid påpeke at avgiverorganet sjelden vil kunne gjøre selvstendige vurderinger av hvor hensiktsmessig en deling er. Vi ser for oss at deling i praksis oftest vil skje der hvor avgiverorganet legger til grunn at mottakerorganet har et saklig behov for opplysningene.

I høringsnotatet er det angitt at et saklig behov for deling i seg selv er nok til å anse nødvendighetskravet som oppfylt. Etter vårt syn er dette et feil utgangspunkt. Når det gjelder informasjonsinnhenting i forvaltningen, kan det være tale om «nice to know» vs. «need to

know». Det offentlige organet kan mene at en gitt opplysning er relevant for saken uten at opplysningen dermed er *nødvendig* for oppgaveløsingen. Konsekvensen kan bli at mottakerorganet behandler det som må anses som overskuddsinformasjon.

I den forbindelse vil vi trekke frem arkivplikten som offentlige organer er underlagt etter arkivloven med forskrifter. Dersom opplysninger som ikke er strengt nødvendige for saken deles mellom offentlige organer, vil arkivplikten kunne medføre at personopplysninger arkiveres i større omfang enn dersom opplysningene hadde blitt hentet inn direkte fra den registrerte.

Datatilsynet mener at en forståelse der det settes likhetstegn mellom nødvendighet og saklig behov innebærer en utvanning av nødvendighetskravet. Vi mener at vurderingen av om opplysninger er nødvendige må strekke seg utover den grunnleggende vurderingen av om behovet er saklig.

Vi vil understreke at personvernregelverkets krav til at en behandling skal være nødvendig fortsatt vil gjelde. Nødvendighet må vurderes konkret for den enkelte behandling, og kravets innhold kan dermed ikke forhåndsdefineres. En forvaltningsrettslig definisjon av kravet om nødvendighet vil ikke endre på kravene som følger av personvernregelverket.

Etter vårt syn, bør departementet fastslå at et saklig behov ikke er tilstrekkelig til at kravet om nødvendighet er oppfylt.

Vi foreslår også at ordlyden i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 presiseres, slik at deling kun kan skje for «dokumenterte og begrunnede behov» eller lignende. Vi understreker at en forutsetning må være at begrunnelsen av behovet ikke medfører unødige utlevering av taushetsbelagt informasjon.

Departementet har bedt om innspill på om det bør gjelde et vilkår om at mottakerorganets oppgaver er lagt til organet gjennom lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.

Etter vårt syn, bør et slikt vilkår klart gjelde. Vi viser i den forbindelse til de grunnleggende kravene til et tilstrekkelig klart og presist rettsgrunnlag ved inngrep i privatlivet, jf. departementets redegjørelse for Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) praksis.

Også ettersom utkastet til ny forvaltningslov § 13 b første ledd nr. 7 vil gi selvstendig grunnlag for viderebehandling av personopplysninger til uforenlige formål, bør det stilles krav til at mottakerorganets oppgaver som legitimerer delingen er tuftet på lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Et slikt krav til hjemmelsgrunnlaget vil også bidra til forutsigbarhet og mulighet til kontroll både for avgiverorganet og den registrerte.

Vi ser for øvrig positivt på at departementet er tydelig på at utkastet til ny § 13 b første ledd nr. 7 i forvaltningsloven ikke i seg selv gir rettslig grunnlag for mottakerorganet til å behandle flere eller andre personopplysninger enn hva organet kunne hentet inn direkte.

Vi viser likevel for ordens skyld til våre merknader over om nødvendighetskravet og hvordan forslaget kan medføre innhenting av overskuddsinformasjon. Videre viser vi til våre merknader i punkt 2.5 under om den foreslåtte forskriftshjemmelen.

### **2.2 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8**

Datatilsynet har ingen særskilte merknader til denne bestemmelsen. Slik vi ser det, åpner ikke bestemmelsen for deling utover hva som er hensiktsmessig og ville vært tillatt etter annet lovverk, herunder strafferettslig nødrett.

### **2.3 Forvaltningsloven § 13 b annet ledd**

Departementet har foreslått å lovfeste et krav om at deling av opplysninger i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 skal være forholdsmessig, jf. utkast til ny § 13 b annet ledd første punktum i forvaltningsloven. I forlengelsen av dette, lovfestes også visse vurderingsmomenter som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen, jf. annet ledd annet punktum i samme bestemmelse. Videre fremgår det at annet ledd tredje punktum at deling for samme eller forenlige formål skal anses forholdsmessig.

Innledningsvis vil vi påpeke at bestemmelsen er noe uklart formulert og strukturert. Vi mener at utgangspunktet i annet ledd tredje punktum om at deling for samme eller forenlige formål skal anses forholdsmessig bør komme frem som en premiss før momentene i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen listes opp. Videre mener vi at annet ledd tredje punktum bør presiseres slik:

«Delingen skal anses som forholdsmessig dersom den skjer for samme formål eller *for formål som* er forenlige med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 (*vår utheving*)».

Vi er enige med departementet i at et lovfestet krav om forholdsmessighet vil være en viktig tydeliggjøring av dette kravet. Vi vil likevel påpeke at det følger av personvernregelverkets system at *ethvert* inngrep i personvernet skal være forholdsmessig. Dette fremgår av personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 og artikkel 23 nr. 1, jf. også kravene som følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Vurderinger av forholdsmessighet må gjøres konkret for enhver ønsket deling, uavhengig av formålet med utleveringen.

I utkast til forvaltningsloven § 13 b annet ledd annet punktum har departementet foreslått å lovfeste en ikke-uttømmende liste over momenter som vil være relevante i forholdsmessighetsvurderingen som skal gjennomføres ved deling for uforenlige formål. Vi ser positivt på en lovfesting og operasjonalisering av disse momentene.

Generelt er imidlertid vurderingene av forholdsmessigheten av et inngrep overfor en registrert kompliserte vurderinger. Vi stiller spørsmål ved hvilke forutsetninger avgiverorganet har for å gjøre gode vurderinger.

Formålsbegrensning og forenlighet er grunnleggende personvernrettslige begreper, men ikke nødvendigvis temaer som forvaltningsorganer forholder seg til i sitt løpende arbeid. Vi antar at avgjørelser om deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer i stor grad vil bli



fattet på saksbehandlernivå. Videre kjenner avgiverorganet kanskje ikke detaljene i mottakerorganets oppgaver og formål eller konsekvensene mottakerorganets behandling kan få for den registrerte. Dette øker risikoen for ulik og tilfeldig praktisering av regelverket. Dersom deling av personopplysninger skjer på sviktende grunnlag, vil skaden allerede være skjedd for den registrertes del.

I utkast til ny § 13 b annet ledd tredje punktum er det angitt at deling til samme eller forenlige formål vil være forholdsmessig.

Som departementet selv påpeker, vil det kunne være vanskelig å vurdere hva som er forenlige formål. Vi viser her til våre vurderinger i avsnittet over, og vi stiller spørsmål ved om avgiverorganet har tilstrekkelige forutsetninger for å gjøre disse vurderingene.

Et mulig avbøtende tiltak kan være å presisere ordlyden i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7, jf. vårt forslag i punkt 2.1 over (på side 7). Dersom mottakerorganet må dokumentere og begrunne behovet for deling konkret, vil avgiverorganet kunne få bedre forutsetninger for å vurdere formålet med utleveringen.

## **2.4 Forvaltningsloven § 13 g**

### *2.4.1 § 13 g første ledd*

I utkast til ny § 13 g i forvaltningsloven, er det foreslått å innføre en informasjonsplikt der deling skjer for formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet.

Personvernforordningen artikkel 14 fastsetter en generell plikt til å informere den registrerte dersom personopplysninger samles inn fra andre enn den registrerte selv. Det er gjort flere unntak fra denne bestemmelsen, blant annet i artikkel 14 nr. 5 bokstav c om unntak som fremgår av i unionsretten eller nasjonal lovgivning. En forutsetning er at den nasjonale lovgivningen inneholder «egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Etter forslaget til ny § 13 g i forvaltningsloven, vil ikke mottakerorganet være forpliktet til å informere den registrerte om delingen der deling skjer til samme eller forenlige formål. Departementet omtaler dette som lite inngripende behandling av personopplysninger der informasjonen vil ha begrenset verdi for den registrerte.

Vi antar at denne typen deling i praksis vil være svært vanlig. Departementet har fremhevet a-krim og tjenester til barn med særlige utfordringer eller sammensatte behov som områder hvor det særlig er behov for koordinert innsats som forutsetter deling av opplysninger. Vi legger til grunn at de offentlige instansene som har dette som sine ansvarsområder oftest vil kunne sies å jobbe mot samme eller forenlige formål. Etter forslaget vil det likevel ikke gjelde noen informasjonsplikt i slike tilfeller, herunder overfor særlig sårbare barn og deres foresatte.

Vi er uenige i utgangspunktet om at informasjon om deling til samme eller forenlige formål ikke vil ha betydning for den registrerte. Dersom den registrerte ikke gjøres kjent med at opplysninger er delt, kan den registrerte heller ikke utøve sine grunnleggende rettigheter til for eksempel innsyn, retting og sletting. Utstrakt og gjentatt deling av personopplysninger til samme eller forenlige formål kan medføre at den registrerte mister kontroll over hvor

opplysningene befinner seg. Særlig gjelder dette dersom opplysningene ikke brukes i en kontradiktorisk prosess overfor den registrerte, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17.

Datatilsynet kan ikke se at utkastet til ny forvaltningslov § 13 g fastsetter «egne tiltak» til vern av den registrerte ved deling til samme eller forenlige formål, jf. kravet i personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav c. Etter vårt syn, kan ikke en generell forskriftshjemmel som åpner for særreguleringer (jf. forslaget til ny § 13 h i forvaltningsloven) bøte på denne mer generelle mangelen ved bestemmelsen.

Vi mener at det bør gjelde en informasjonsplikt også for deling som skjer til samme eller forenlige formål. Vi mener at dette er et nødvendig tiltak for å sette de registrerte i stand til å ivareta sine grunnleggende rettigheter og friheter. Det vil også bidra til at mottakerorganet kan sikre at opplysningene fortsatt er korrekte og oppdaterte. Etter vårt syn, vil ikke et generelt unntak fra plikten til å informere ved deling for samme eller forenlige forhold være i tråd med personvernforordningens krav, jf. artikkel 14 nr. 5 bokstav c og artikkel 23 nr. 1.

Når det gjelder informasjonsplikten som skal gjelde ved deling til uforenlige formål, fremgår det av høringsnotatet at plikten først inntreffer etter at deling har skjedd. Dette innebærer at den registrerte ikke har mulighet til å påvirke innholdet i eller omfanget av opplysningene som skal deles.

I høringsnotatet er det vist til at de registrerte gjennom informasjonen de mottar settes i stand til å bruke sin rett til innsyn, retting og sletting overfor mottakerorganet.

Erfaringsmessig kan det imidlertid være både tidkrevende og tungvint for den registrerte å få innsyn i og få gjort endringer i opplysningene. Det kan være uenighet om hva som er korrekt og relevant informasjon. Videre har offentlige myndigheter en plikt til å dokumentere grunnlaget for vurderinger som gjøres som ledd i lovpålagte oppgaver, og organene har også arkivplikt. Som følge av dette, er mange offentlige organer restriktive i sin praksis for retting og sletting. Dette ser vi tydelige eksempler på i vår behandling av klagesaker på området. Hvilke opplysninger som lagres, er ofte knyttet til faglige vurderinger som Datatilsynet som tilsynsmyndighet vanskelig kan overprøve i etterkant.

Etter vårt syn kan dette medføre at informasjonen som gis, herunder om den registrertes rettigheter etter personvernforordningen kapittel III, i praksis ikke vil fungere som en tilstrekkelig personverngaranti for den registrerte.

Hvilken informasjon den registrerte skal få, er konkret regulert i bokstav a til f i bestemmelsen.

Etter bokstav c og d skal mottakerorganet gi informasjon om henholdsvis oppgaven som begrunner delingen samt det rettslige grunnlaget. Vi ser at dette kan ha en «oppdragende» effekt ved at mottakerorganet må ha et gjennomtenkt forhold til hvorfor opplysninger innhentes. Mottakerorganet må også tenke gjennom hvorvidt hjemlene som begrunner innhenting er tilstrekkelige. Det er viktig at informasjonen tilpasses saken og hvilke opplysninger som innhentes.

Etter bokstav e skal den registrerte informeres om kategoriene av personopplysninger som er berørt av delingen. Departementet har i liten grad gitt anvisning om hvor presis informasjonen skal være.

Etter vår vurdering, vil bruk av begreper som «helseopplysninger» eller «økonomiske opplysninger» i informasjonen som gis være for vagt. Aktører som kommunehelsetjeneste, NAV eller Skatteetaten vil ofte ha store mengder av denne typen opplysninger. Informasjon om deling av en helt overordnet kategori av opplysninger vil ikke være egnet til å si særlig mye om omfanget av delingen. Vi mener at departementet må fastsette tydeligere krav til konkretisering av informasjonen som skal gis.

#### *2.4.2 § 13 g annet ledd første punktum*

I utkast til ny forvaltningslov § 13 g annet ledd første punktum bokstav a til d er det gjort unntak fra informasjonsplikten.

Retten til informasjon er en grunnleggende personvernrettighet som man bør være varsom med å innskrenke gjennom nasjonale reguleringer. Gjennom informasjon skal den registrerte settes i stand til å ivareta sine øvrige rettigheter og interesser. I høringsnotatet er informasjonsplikten et tiltak som er gitt av hensyn til den registrerte, nettopp som et tiltak for å avhjelpe ulempen ved deling av informasjon mellom forvaltningsorganer.

Vurderingen av om det kan gjøres unntak fra informasjonsplikten, skal gjøres av mottakerorganet. Mottakerorganet vil generelt ha bedre forutsetninger enn avgiverorganet for å vurdere konsekvensene for den registrerte, sakens alvorlighetsgrad, betydningen av informasjonen m.v.

Vi legger til grunn at det ikke er noen hindre for at også avgiverorganet gir den registrerte informasjon dersom man ser behov for det, for eksempel for å bevare et tillitsforhold.

Når det gjelder bestemmelsens bokstav a, er det uklart for oss hvordan spesifikk informasjon til den registrerte om at deling har skjedd kan gis som generell informasjon til allmennheten. Det å gi informasjon for eksempel gjennom et standardskriv som sendes til flere personer i lignende saker, stiller seg noe annerledes. Mottakerorganet må likevel tilse at informasjonen er tilpasset den enkelte sak og at den er tilstrekkelig overfor den enkelte.

Videre gir bestemmelsens bokstav c anvisning på en forholdsmessighetsvurdering. Informasjon kan unnlates dersom innsatsen som kreves for å gi informasjonen ikke er rimelig sett opp mot hvilke opplysninger som er delt og hva saken gjelder.

Etter vårt syn bør det være høy terskel for at et slikt unntak kommer til anvendelse, og dette bør komme frem i bestemmelsens ordlyd.

Slik vi ser det, er det få situasjoner hvor for eksempel det å komme i kontakt med den registrerte er uforholdsmessig vanskelig. At det for eksempel kan kreve ressurser å utarbeide selve informasjonen, mener vi heller ikke at kan være et relevant hensyn. Omfanget av informasjonen vil tvert imot kunne si noe om viktigheten av å informere.

Et annet moment i forholdsmessighetsvurderingen vil være hva saken gjelder. Vi mener at forvaltningsorganet bør være varsom med å anse en sak som bagatellmessig eller lite viktig for den registrerte. Vi vil igjen vise til at retten til informasjon har en sterk stilling etter personvernregelverket.

Datatilsynet er svært skeptisk til at det åpnes for å gjøre unntak fra informasjonsplikten i tilfeller der det krever lite ressurser å oppfylle informasjonsplikten, men mottakerorganet anser at informasjonen er av liten betydning for den registrerte.

Vi viser igjen til at informasjonsplikten et tiltak som er gitt av hensyn til den registrerte og som skal avhjelpe personverninngrepet som et unntak fra taushetsplikten utgjør. Offentlige organer og den registrerte selv kan ha svært forskjellige perspektiver i vurderingen av informasjonens nytteverdi og sakens betydning. Vi mener at det bør være opp til den registrerte, og ikke det offentlige organet, å ta stilling til om informasjonen har stor eller liten nytteverdi.

Ettersom informasjonen vil gjelde deling for uforenlige formål, kan vi også vanskelig se for oss at informasjonen generelt har liten verdi for den registrerte. Deling for uforenlige formål vil oftest være mindre forutsigbart for den registrerte enn deling til samme eller forenlige formål, og informasjon vil da være avgjørende for at den registrerte skal kunne utøve sine rettigheter.

Når man legger til grunn at oppfyllelse av informasjonsplikten i tillegg krever lite ressurser, ser vi ingen gode grunner til å gjøre unntak fra plikten til å gi informasjon til den registrerte i disse tilfellene.

Datatilsynet støtter dermed ikke forslaget om å åpne for å gjøre unntak fra informasjonsplikten der det krever lite ressurser å oppfylle plikten, men informasjonen antas å ha liten betydning for den registrerte.

#### *2.4.3 § 13 g annet ledd annet punktum*

Etter utkastet til ny § 13 g annet ledd annet punktum i forvaltningsloven vil unntakene fra informasjonsplikten gjelde også for opplysninger som angitt i personopplysningsloven § 16 første ledd. Vi har ingen særskilte merknader til bestemmelsen.

### **2.5 Forvaltningsloven § 13 h**

I utkast til ny § 13 h i forvaltningsloven er det foreslått å innføre en forskriftshjemmel.

Datatilsynet vil påpeke at en forskrift er ikke gjenstand for samme demokratiske prosess som ved innføring eller endring av lovhomekler. Som høringsnotatet viser, er spørsmålet om deling av personopplysninger gjenstand for mange og vanskelige avveininger. Hensynet til en effektiv offentlig forvaltning må veies mot hensynet til den enkeltes grunnlovfestede rett til privatliv og hensynene som begrunner forvaltningens taushetsplikt. For å sikre at intensjonene i lovverket ivaretas, mener vi at en forskriftshjemmel ikke bør være for vid.

En forskrift gitt i medhold av § 13 h vil utgjøre rettslig grunnlag for deling til uforenlige formål, jf. artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsen gjør således unntak fra utgangspunktet i personvernforordningen om at personopplysninger ikke kan viderebehandles til nye og uforenlige formål, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Dette er det også en åpning for i regelverket, såfremt det er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 23 nr. 1.

Forskriftshjemmelen er foreslått begrenset til ikke uforholdsmessig deling. Vi viser igjen til at det følger av personvernregelverkets system at ethvert inngrep i personvernet skal være forholdsmessig.

Vi støtter for øvrig departementets standpunkt om at vilkårene for vurderingen av hva som er forholdsmessig bør operasjonaliseres i forbindelse med den enkelte forskrift.

Departementet anfører at forskriftsregulering kan gi nødvendige personverngarantier utover informasjonsplikten, slik at det åpnes for å fastsette en hjemmel for deling uten informasjonsplikt.

Etter vårt syn er det positivt at personverngarantier fastsettes direkte i regelverket. Dette forplikter mottakerorganet og bidrar til å ivareta grunnleggende krav til lovlighet og forutsigbarhet. Garantiene må imidlertid være egnede til å skape åpenhet og forutsigbarhet for den enkelte registrerte, slik at de settes i stand til å utøve sine personvernrettigheter.

Den jevne borger har ikke forutsetninger for å orientere seg i et komplisert regelverk. Direkte informasjon til den registrerte om deling/behandling er derfor et mye mer praktisk tiltak enn andre garantier fastsatt i forskrift, som det er lite sannsynlig at den registrerte er kjent med. Vi er derfor skeptiske til at det skal være adgang til å gjøre unntak i forskrift fra informasjonsplikten.

Det er også foreslått at regler for annen behandling enn deling kan reguleres i forskrift, for eksempel videre deling, lagring, bruk, sammenstilling og sletting.

Slik vi leser forslaget, vil forskriftshjemmelen kunne brukes som supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1, jf. nr. 3. Forskriften vil dermed gi lovlig adgang til behandling som mottakerorganet ikke har mulighet til etter eksisterende hjemler, såfremt behandlingen skjer som ledd i organets eksisterende oppgaver.

Vi vil gjenta at det etter vårt syn bør utvises varsomhet med å gi en forskriftshjemmel som åpner for mye mer vidtrekkende behandling enn hva forvaltningsloven eller spesiallovene gir grunnlag for.

### ***2.6 Reguleringer i særlovgivningen***

I særlovgivningen er det gjort flere unntak fra hjemlene i forvaltningsloven til å dele informasjon. Etter flere lover er også taushetsplikten strengere enn den forvaltningsmessige taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13; for eksempel gjelder dette innen helse og barnevern.

Som departementet påpeker, gjør særskilte og fagspesifikke hensyn seg gjeldende der adgangen til deling av opplysninger er regulert av spesiallover.

Unntakene i spesiallovgivningen finnes typisk på områder der opplysningene må kunne betegnes som særlig sensitive eller skjermingsverdige. For eksempel vil helseopplysninger av de fleste oppleves som svært sensitiv informasjon, og opplysninger om barn har et særskilt krav på vern etter personvernforordningen<sup>1</sup>. Også opplysninger som ikke er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10 kan ha behov for særskilt beskyttelse.

Særreguleringene er gjort på bakgrunn av særskilte forhold på det enkelte fagområde. Vi forutsetter at eksisterende lovverk er basert på grundige overveielser der hensynet til det offentlige oppgaveløsning er vurdert opp mot den registrertes rett til vern.

Departementet har lagt seg på en linje der det er fremmet få konkrete forslag til endringer i særlovgivningen. Vi er positive til en slik restriktiv linje. En utvidelse av adgangen til deling på ulike fagspesifikke områder kan få uoverskuelige konsekvenser. Vi mener at departementet bør være varsomme med å gjøre en generell delingshjemmel gjeldende på områdene der en særregulering foreligger.

I høringsnotatet er det ikke foreslått endringer i adgangen til å dele opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven. Departementet ønsker likevel innspill på om de nye hjemlene i forvaltningsloven også bør gjelde for helsepersonell.

Datatilsynet vil påpeke at helseopplysninger anses som spesielt sensitive opplysninger. Helsepersonells taushetsplikt er bærende for tilliten til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten. Vi mener derfor at det ikke bør gjøres endringer i den strenge, profesjonsbaserte taushetsplikten som gjelder for helsepersonell.

Departementet har foreslått å oppheve bestemmelsene som begrenser muligheten for deling av opplysninger i helse- og omsorgstjenesten som er underlagt taushetsplikt, men som ikke samtidig er underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven. Som konsekvens kan opplysninger om svært personlige forhold som man har gitt til helse- og omsorgstjenesten deles med andre forvaltningsorganer. Det kan dreie seg om familiære, sosiale og økonomiske forhold.

Vi mener at det å åpne for en slik delingsadgang kan få uheldige konsekvenser for tilliten til helse- og omsorgstjenesten og villigheten til å dele svært personlig informasjon. Datatilsynet støtter derfor ikke forslaget om å oppheve bestemmelsene som begrenser deling av opplysninger som (kun) er underlagt forvaltningsmessig taushetsplikt.

---

<sup>1</sup> Se fortalepunkt 38.

### **3. Praktisk informasjon**

Dersom dere har spørsmål, eller dere ønsker våre synspunkter utdypet, kan dere ta kontakt med saksbehandler Susanne Lie (tlf. 22 39 69 57, e-post [suli@datatilsynet.no](mailto:suli@datatilsynet.no)).

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
direktør

Susanne Lie  
juridisk seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer*