

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
19/00931-1/EOL

Dato
26.06.2019

Gjennomgående mangel på personvernkonsekvensvurderinger ved endringer av bokføringsregelverk

Datatilsynet ønsker å adressere Finansdepartementets mangel på vurderinger av personvernkonsekvenser i regelverksutvikling, særskilt hva gjelder bokføringsregelverket.

Datatilsynet har påpekt denne mangelen på vurderinger i en årrekke både i forbindelse med saksbehandling av enkeltsaker og i høringsuttalelser¹. Som et resultat av Datatilsynets gjentatte krav om konsekvensutredninger som ikke ble fulgt opp tok vårt daværende overordnede departement, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), i 2010 et initiativ ovenfor Finansdepartementet (FIN) for å gjøre en vurdering av grenseflater mellom bokføringsregelverkets lagringsplikter og personopplysningsregelverkets regler om sletting (Vedlegg 1). FIN svarte da at det i forbindelse med oppfølging av Bokføringsstandardstyrets delrapporter ville bli satt ned en referansegruppe hvor personvern- og kontrollmyndigheter ville inviteres til å delta. Dette skulle skje medio august 2010 (Vedlegg 2). I november samme år etterlyste FAD status i arbeidet, men mottok aldri noen tilbakemelding fra FIN. Så vidt vi kjenner til er det aldri blitt noe av denne gjennomgangen.

Problemstillingen er igjen aktualisert med endringer i bokføringsloven og bokføringsforskriften som følge av endringer i kassasystemlova og kassasystemforskrifta som fikk virkning av 1. januar 2019.

Ruter AS (Ruter) har gjort oss oppmerksom på at endringene har som konsekvens at Ruter nå må inkludere informasjon om kjøper i dokumentasjon av billettsalg via Ruters mobilapplikasjon (« Ruter App»). Dette betyr i praksis at det ikke er mulig å reise sporfritt selv ved kjøp av enkeltbilletter.

Datatilsynet mener dette er endringer som har åpenbare konsekvenser for personvernet og enkeltindividets friheter som Finansdepartementet burde ha drøftet med Datatilsynet.

¹ For eksempel høringsuttalelser til Bokføringsstandardstyrets delrapporter II og III fra 2009

Finansdepartementets plikt til å rådføre seg med Datatilsynet

Vi er klar over at den aktuelle endringen i bokføringsregelverket har vært på alminnelig høring, og at vi da ikke leverte noen høringsuttalelse. Vi mener imidlertid at temaets historikk, og det faktum at Datatilsynet konsekvent har vært sterkt kritisk til utvidelser av lagringsplikten i bokføringsplikten som har gått på bekostning av enkeltpersoners adgang til å gjøre sporfrie transaksjoner, burde tilsi at Finansdepartementet skulle tatt en utsjekk av om de nødvendige vurderingene av personvernkonsekvenser var blitt gjort denne gangen.

Vi mener for øvrig at Finansdepartementet hadde en plikt å særskilt rådføre seg med Datatilsynet i denne saken i medhold av personvernforordningen artikkel 36 nr. 4. Dette er en ny regel som fastslår at Datatilsynet skal konsulteres for rådføring ved utarbeiding av forslag til lovgivning som skal vedtas av et nasjonalt parlament, eller av et reguleringstiltak som er basert på slik lovgivning, og som er knyttet til behandling av personopplysninger, jf. også kravene i veileder til utredningsinstruksen kapittel 2 om prinsipielle spørsmål og kapittel 3 om tidlig involvering.

En slik rådføring skiller seg fra det å være ordinær høringsinstans ved at Datatilsynet forespørres i utredningsfasen. Rådføringsplikten innebærer en forhåndsvurdering som kan sikre at overholdelse av personvernregelverket ivaretas tidlig i regelverksutviklingen. Dette er et viktig tiltak for å unngå lovbrudd med omkostninger som følge av sanksjoner ved en etterkontroll og vil derfor også ha samfunnsøkonomisk betydning.

En konsekvens av at dette ikke er blitt gjort kan være at bestemmelsene i bokføringsregelverket er i strid med personvernforordningen og krav til lovgivning som innebærer en begrensning av enkeltpersoner rettigheter og friheter etter EU-retten og menneskerettighetene.

Retten til privatliv

Retten til privatliv er en grunnleggende forutsetning for et fritt demokratisk samfunn. Rettigheten er nedfelt i Grunnloven § 102, EMK art. 8 og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 17.

Retten til privatliv er ikke absolutt, men rettigheten kan ikke innskrenkes i den grad at kjernen til retten og dens *raison d'être* ikke lenger er tilstede. I noen tilfeller er det akseptabelt og ønskelig at myndighetene, av hensyn til samfunnet, innfører tiltak som begrenser individers privatliv, for eksempel av hensyn til landets økonomiske velferd. De menneskerettslige reglene som verner privatlivet inneholder derfor også regler som regulerer under hvilke omstendigheter et inngrep i privatlivet kan finne sted.

EMK art. 8 oppstiller skranker for hvilke inngrep staten kan gjøre i borgernes privatliv. Inngrep i denne rettigheten må tilfredsstille de krav som følger av disse bestemmelsene og praksis i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Bestemmelsen lyder som følger:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv,

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.»

Staten må etter denne bestemmelsen vurdere hvorvidt et konkret tiltak vil medføre en begrensning av noen rett til privatliv, om begrensningen er i samsvar med loven, og om begrensningen er nødvendig i et demokratisk samfunn. Helt sentralt står lovskravet som krever at å begrense noens rett til respekt for sitt privatliv må være hjemlet i nasjonal lov. Lovskravet innebærer både at det skal foreligge en nasjonal lov som regulerer inngrepet, og et krav til kvalitet på loven: lovgivningen må være tilstrekkelig klar og forutberegnelig. Dette kravet har som formål å verne mot vilkårlige inngrep fra myndighetene. Jo større inngrepet er, jo strengere må kravet tolkes. Loven må altså være klar og forståelige nok slik at den gjengse borger, om enn med rådgivning, kan forutse sin rettsposisjon.

En begrensning av noen rettigheter må også forfølge legitime formål² og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette betyr at det må foretas en avveining mellom *samfunnets/statens interesse* og *inngrepet* i retten til privatliv. Det må derfor vurderes både fordeler og ulemper ved tiltaket. Dette for å fastslå om inngrepet i privatlivet er forholdsmessig.

I dette ligger et krav om å vurdere hvorvidt det er iverksatt egnede tiltak for å gjøre begrensningen i en rettighet så lite byrdefull som mulig. I vurderingen av om dette kravet er oppfylt, må man se hen til hvordan dette er regulert i lov, men også hvordan dette fungerer (eller vil komme til å fungere) i praksis.

Kravene i EMK art. 8 er kumulative, det vil si at *alle* kravene må være oppfylt for at et inngrep kan anses å være innenfor de rettslige skranker. Samtidig er det viktig å poengtere at det må foretas en helhetsvurdering av alle kravene for å fastslå om et inngrep er berettiget. Dersom et av kravene ikke er tilstrekkelig ivaretatt, vil det kunne avhjelpest ved sterkere oppfyllelse av et av de andre kravene. Det er totale det forslaget som må vurderes på en helhetlig rettslig og samfunnsmessig måte.

Personopplysningsvern

Personopplysningsvern kan ses på som en underkategori av personvern som omhandler normer og regler for behandling av personopplysninger, med sikte på å verne om personlig

² EMD-praksis krever at også en vurdering av hvorvidt loven forfølger et legitimt formål, og hvorvidt tiltaket er nødvendig, og i dette ligger også et krav om å velge det minst inngripende tiltaket dersom man med dette kan oppnå det samme resultatet. Vi har ikke kompetanse til å etterprøve departementets vurderinger på disse punktene, så vi legger deres vurderinger til grunn. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på disse temaene. Se departementets vurdering av legitimitet i høringsnotatet pkt. 11.8.2.3.

integritet, autonomi og privatlivets fred. Med noen unntak skal enkeltpersoner ha mulighet til å bestemme selv hva andre skal få vite om han eller hennes personlige forhold.

Personopplysningsvernet er underlagt omfattende lovregulering. Internasjonaliseringen på dette området har fått stadig større betydning for norsk praksis og regelverksutforming, senest ved ny personvernforordning i EU, som i 2018 ble gjort til norsk lov gjennom ny personopplysningslov. Personopplysningsvern kan ikke ses på løsrevet fra retten til privatliv etter SP art. 17 og EMK art. 8. Både EU-domstolen og EMD anerkjenner vern av personopplysninger som en del av retten til privatliv.

EUs personvernforordning er den mest sentrale og viktigste folkerettslige forpliktelsen på dette området. Kjernen i regelverket oppsummeres i personvernforordningen art. 5 om grunnprinsipper. Prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet legger grunnlaget for den tillit som er nødvendig i et demokratisk samfunn. De andre personvernprinsippene handler om formålsbegrensning, dataminimering, at opplysningene skal være korrekte og om nødvendig oppdaterte, lagringsbegrensning, integritet og konfidensialitet.

I forordningens art. 23 gis det regler for hvilke hensyn som bør vektlegges når man fastsetter begrensninger i rettighetene som forordningen skal beskytte, noe som endringen i bokføringsregelverket i realiteten vil innebære. Eventuelle begrensninger må overholde det vesentligste innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene, og være et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn. I tillegg må loven, når det er relevant, inneholde særlige bestemmelser om blant annet garantiene for å unngå misbruk eller ulovlig tilgang eller overføring, risikoene for de registrertes rettigheter og friheter og de registrertes rett til å bli underrettet om begrensningen, med mindre dette kan skade formålet med begrensningen.

De nye reglene umuliggjør sporfri ferdsel i kollektivtrafikken

Finansdepartementets lovendring har som konsekvens at det ikke lengre er mulig for en enkeltperson å reise sporfritt med kollektivtrafikk hvis man velger å bruke en applikasjon på smarttelefonen som betalingsmiddel. Dette mener Datatilsynet er verken nødvendig eller forholdsmessig.

Skatteetaten sier følgende om formålet med regelendringene:

«Formålet med det nye regelverket er å redusere omfanget av svart økonomi i bransjer med kontantsal. Det er i dag få krav til funksjonar og oppbygging av kassasystem, og Skatteetaten har ved kontrollar avdekket at kassasystem er sett opp på en måte som gjer det mogleg å skjule kontantsal. Reglane vil gjere det vanskelegare å manipulere kassasystem for å unndra skatt og avgift.»

Så vidt vi kjenner til er ikke sort økonomi et problem innenfor kollektivtrafikken. Selskapene selv kjenner ikke til noe praksis som har som formål å skjule kontantsalg, og kjøp av enkeltbilletter er heller ikke kjent som noen effektiv metode for hvitvasking. Vi er kjent med at Ruter ved et tilfelle har anmeldt et mistenkelig forhold knyttet til kjøp av enkeltbilletter til

Økokrim. Responsen derfra var at denne bransjen aldri har vært i politiets fokus og saken ble heller ikke fulgt opp.

Som nevnt over oppstiller EMDs praksis krav til en tilstrekkelig klar beskrivelse av hvilke forhold som kan begrunne innhenting og lagring av personopplysninger, og en definering av hvilke personer eller grupper som kan bli gjenstand for begrensningen. Dette handler om at loven må være forutberegnelig og formålstjenlig.

Det er mye som tyder på at de nye reglene ikke er formålstjenlige hva gjelder Ruter og andre kollektivtilbydere. Sort økonomi er ikke et problem i denne bransjen, og det er dermed ikke nødvendig å innføre bokføringskrav som begrenser enkeltpersoners rett til privatliv.

Slik vi ser det er det ikke noe i ordlyden i bokføringsforskriftens definisjon av kontantsalg som tilsier at betaling via applikasjon på smarttelefon ikke kan være kontantsalg. Vi forstår det også slik at reglene om kontantsalg for øvrig uendret – det vil si at det fortsatt er slik at det ikke er et krav om at kjøper skal identifiseres ved kontantsalg. Det som utgjør den største forskjellen i denne saken er at Skattedirektoratet i en tolkingsuttalelse har uttalt at salg over internett ikke er å anse som kontantsalg pr. se. Dette betyr at ingen transaksjoner som gjøres via en applikasjon på smarttelefon vil kunne regnes som kontantsalg.

Vi foreslår at det enten gjøres klart at betaling via applikasjon på smarttelefon kan regnes som kontantsalg, og at det utarbeides unntak fra krav til dokumentasjon av kontantsalg i likhet med særreglene enkelte næringer og bransjer som fremkommer av bokføringsforskriften kapittel 8. Vi foreslår at det utarbeides et eget delkapittel her for aktører innen kollektivtrafikk.

Innebygget personvern

Ved utvikling av informasjonssystemer /apper er det et krav i personvernforordningen at personopplysningsvern skal bygges inn i designet av systemer som behandler personopplysninger. Systemene skal også være utviklet på en måte som gjør personvernvennlige innstillinger til standardinnstillinger³. Målet med bestemmelsen er at de digitale systemene vi omgir oss med skal behandle personopplysninger i tråd med de grunnleggende prinsippene for personopplysningsvern⁴ og at de registrertes rettigheter⁵ og friheter skal ivaretas.

Endringene i bokføringsregelverket har som konsekvens at både private, statlige og fylkeskommunale virksomheter som driver med persontransport må lagre personopplysninger om transaksjoner på småbeløp som ellers er å regne som kontantsalg og dermed unntatt dokumentasjonsplikt (kjøp/salg av enkeltbilletter). Dette er en begrensning av enkeltmenneskets rett til å ferdes fritt som må begrunnes.

³ Personvernforordningen artikkel 25

⁴ Personvernforordningen artikkel 5

⁵ Personvernforordningen artikkel 12-22

Under enhver omstendighet må det vurderes adekvate tiltak for forvaltning av de reisendes identitet. Det må vurderes om det er mulig å holde direkte identifiserbare opplysninger som navn, adresse atskilt fra de øvrige opplysningene. Det kan for eksempel etableres en kode som kan koble identitet til opplysningene dersom vilkårene for å behandle identifiserbare opplysninger er oppfylt.

Datatilsynet mener dessuten at den aktuelle lovendringen også får konsekvenser for mulighetene for å realisere veiprising med innebygd personvern.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Eirin Oda Lauvset
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO

Vedlegg:

Vår referanse	Deres referanse	Tema	
07/01263			Vedlegg 1
07/1593 FM TYH	09/00801	Bokføringsstandardstyret Delrapport III	Vedlegg 2
09/00012		Bokføringsstandardstyret Delrapport II	Vedlegg 3
10/00204		Brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til Finansdepartementet	Vedlegg 4