



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:
20/109532 - 32

Dato:
19.10.2020

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

Det vises til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. september 2020 om forslag til endringer i forvaltningsloven samt brev fra Politidirektoratet av 15. september 2020 med svarfrist til direktoratet innen 27. oktober 2020. Kripos' merknader til høringsnotatet følger nedenfor.

1. Om behovet for lovendring

Kripos ser det som en fordel at adgangen til å dele taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer klargjøres og utvides.

Kripos har i ulike sammenhenger erfart at taushetsplikten mellom forvaltningsorganer kan hindre en effektiv og kvalitativ god kriminalitetsbekjempelse. I saker om arbeidslivskriminalitet har vi ved egne saker, og ved avgivelse av bistand, løst slike utfordringer ved at det opprettes tverretatlige etterforskingsteam. Det nærmere samarbeidet har da vært formalisert i en avtale mellom aktuelle organer. I slike avtaler har blant problemstillinger knyttet til taushetsplikt blitt regulert. Etterforskingsteam vil være et nyttig og ofte nødvendig verktøy også etter en lovendring. Det hadde imidlertid vært å foretrekke om eksplisitt regulering av taushetsplikt ble overflødig, noe som kan bidra til å gjøre arbeidet mer målrettet og effektivt. Kripos antar at tilsvarende samarbeid i mindre omfattende saker vil gi enda større effektivitetseffekt. Når det gjelder bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har det tverretatlige a-krimssamarbeidet synliggjort et behov for en klargjøring og utvidelse av reglene om deling og behandling av informasjon. Formålet med a-krimssamarbeidet er å kunne sammenstille informasjon fra de ulike etatene, herunder tips og opplysninger som etatene innhenter gjennom tverretatlige kontroller. Denne informasjonen danner igjen grunnlag for videre kartlegging og analyse med sikte på å oppnå kunnskap om miljøer, nettverk og fenomener, slik at man kan sikre en effektiv utvelgelse av objekter og tiltak som skal gjennomføres i den tverretatlige oppfølgingen. For å kunne ta stilling til hvilke lovregler som er overtrådt og hvilke etater sitt regelverk som er best egnet til å følge opp lovbruddet, er det viktig å kunne danne seg et større bilde av sakskompleksene enn sektorreguleringen legger opp til. En utvidet adgang til å utlevere informasjon vil kunne bidra til dette.

Kripos

Også på strategisk nivå vil en presisering og utvidelse av adgangen til deling av opplysninger kunne være en fordel for effektiviteten og kvaliteten i politiets arbeid. Som eksempel kan det nevnes at Kripos fikk i oppdrag fra Politidirektoratet tidligere i år å utarbeide rutiner for å sikre at politietaten kan gjennomføre en kvalitativt bedre og mer målrettet etterforskning i menneskehandelsaker med barn som ofre. Utarbeidelsen av disse rutinene avdekket at taushetsplikten, herunder hvordan den tolkes, la hindringer for god flyt av relevant informasjon mellom etatene. En presisering og utvidelse av adgangen til deling av taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer vil derfor kunne bidra til å forbedre samarbeidet på dette, og andre, samarbeidsområder.

Det er også mulig at en endring som foreslått vil kunne få en positiv effekt på det kriminalitetsforebyggende området. Når en eventuell økt adgang til deling mellom ulike forvaltningsorganer blir kjent, vil dette kunne bidra til at enkeltpersoner vil kunne avstå fra å begå straffbare handlinger, bl.a. fordi de vet at myndighetene samarbeider godt innenfor et gitt område. Endringen vil på tilsvarende måte kunne virke normdannende for bransjer i næringslivet. Den forebyggende virkningen skal imidlertid ikke overdrives, men Kripos vil likevel nevne dette som et moment.

2. Personvernregelverket og nødvendige personverngarantier

2.1. Behandlingsgrunnlag

For at mottakerorganet skal kunne behandle personopplysninger, kreves et behandlingsgrunnlag i henholdt til personvernforordningen artikkel 6. Departementet skriver i høringsnotatet at endringen i taushetspliktsbestemmelsene ikke i seg selv vil utgjøre et behandlingsgrunnlag for mottakerorganet, men vil gi avgiverorganet et såkalt viderebehandlingsgrunnlag. Kripos støtter denne vurderingen, og vil i den forbindelse påpeke viktigheten av at offentlige organer får nødvendige bestemmelser om behandlingsgrunnlag. Klare bestemmelser om behandlingsgrunnlag er viktig både for at de registrerte skal kunne ivareta sine rettigheter og for at tverretatlig samarbeid skal kunne fungere optimalt.

For de registrerte vil klare bestemmelser om behandlingsgrunnlag gi forutsigbarhet om hvordan personopplysninger om dem behandles. Det er en forutsetning for at de registrerte skal kunne utøve sine rettigheter etter regelverket, herunder retten til innsyn¹, retten til å kreve sletting², retten til å kreve begrensning av behandling³ og retten til å klage til en tilsynsmyndighet⁴.

Ved tverretatlig samarbeid vil en klargjøring av bestemmelsene om behandlingsgrunnlag kunne være vel så viktig som adgangen til informasjonsinndeling. Det vises til a-krimisamarbeidet, hvor kun politiet av de samarbeidende etatene har et lovfestet behandlingsgrunnlag som omfatter kriminalitetsbekjempelse generelt. Det er uklart i hvilken utstrekning de andre etatene kan behandle informasjon med det formål å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. I det operative arbeidet blir det da ofte vanskelig for den enkelte medarbeider å vurdere om og når de behandler informasjon etter eget regelverk, hvilket organ som eventuelt har behandlingsgrunnlaget og om utleveringsbestemmelsene kommer til anvendelse. Det betyr også at det er utfordrende å vurdere hvem som er

¹ Personvernforordningen artikkel 15

² Personvernforordningen artikkel 17

³ Personvernforordningen artikkel 18

⁴ Personvernforordningen artikkel 77

behandlingsansvarlig for opplysningene. Etter Kripas' syn vil en konkretisering og tydeliggjøring av de generelle behandlingsgrunnlagene, samt konkret regulering som angir behandlingsgrunnlaget når utpekte offentlige etater skal samarbeide, være like viktig som adgangen til å dele opplysninger når et treffsikkert sektorovergripende samarbeid er ønsket. Videre bør det etter Kripas' syn vurderes å pålegge en plikt til å utlevere opplysninger innenfor rammen av a-krimssamarbeidet. Kripas viser her til erfaringen fra Sverige, hvor man valgte å gå fra en generalfullmakt til en mer spisset lag (2016:774) om *uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*. Loven tilsidesetter ikke bare taushetsplikt, men pålegger deling av ellers taushetsbelagt informasjon i visse dedikerte tverretatlige samarbeid. Forvaltningsorganene er pålagt opplysningsplikt i de tilfellene det eksisterer "*formaliserad eller viss närmare avgränsad*" samarbeid mot grov organisert kriminalitet.

Etter vårt syn fremstår dette som et bedre grep enn om forvaltningsorganet som besitter opplysningene til enhver tid må vurderer om vilkårene for utlevering er oppfylt. Utfordringene er knyttet til interesseavveininger som utleverende organ fortløpende må foreta, spesielt når utleveringen skjer til flere etater samtidig og hvor det gjerne foreligger ulike bestemmelser om taushetsplikt og behandling av opplysninger. Et slikt grep ville etter vårt syn i enda større grad kunne bidra til en bedre og tydeligere delingsadgang, og et bedre grunnlag for et mer effektivt arbeid mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.

2.2. *Krav om forholdsmessighet*

I henhold til forvaltningslovutvalgets forslag til hjemmel for utvidet adgang til informasjonsdeling skal opplysninger om personlige forhold bare kunne deles dersom det er "nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder".⁵ I foreliggende høringsnotat foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at det kun skal gjelde et krav om forholdsmessighet dersom utlevering av opplysningene skjer til formål som er uforenelige med det opprinnelige formålet for behandling av opplysningene. Til dette vil Kripas bemerke at en utlevering ikke nødvendigvis kan anses forholdsmessig fordi formålet med utleveringen er forenlig med det opprinnelige formålet for behandling av opplysningene. Hvorvidt en utlevering skal anses forholdsmessig vil blant annet kunne komme an på opplysningenes art og omfang, forhold rundt innsamling av opplysningene hos avgiverorganet, personvernkonsekvensene for den registrerte og hvorvidt opplysningene er beheftet med usikkerhet eller ei. Det kan i denne sammenhengen vises til at en utvidet hjemmel til informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer vil kunne føre til kjeder av utleveringer, hvor opplysninger som opprinnelig er samlet inn av et forvaltningsorgan vil kunne utleveres til forvaltningsorgan nr. 2, derfra til forvaltningsorgan nr. 3 og videre til forvaltningsorgan nr. 4 osv. Slike kjeder av utleveringer vil kunne føre til at formålet med behandlingen i det siste forvaltningsorganet som mottar opplysningene vil kunne være uforenlig med det opprinnelige formålet opplysningene ble samlet inn for. Fordi utleveringen har gått gjennom mange ledd, kan det ha vært en glidende overgang mellom formålene som har ført til at en utlevering ikke har blitt ansett som uforenlig tidligere. Videre kan slike utleveringskjeder få betydning for opplysningenes kvalitet, ettersom de enkelte forvaltningsorganer vil kunne ha et behov for å omforme eller omformulere opplysningene slik at de kan registreres i organets fagsystemer mv. En forholdsmessighetsvurdering vil kunne bidra til å ivareta personvernet til den registrerte i slike tilfeller.

Forholdsmessighetsvurderingen og vurderingen av om de aktuelle formålene er forenelige bør etter Kripas' syn skilles fra hverandre, og forholdsmessighetsvurderingen gjøres gjeldende for

⁵ NOU 2019: 5 lovutkastet § 36 tredje ledd.

alle utleveringer. Videre bør forholdsmessighetsvurderingen omfatte en vurdering av hvorvidt opplysningene må anses usikre på grunn av tidsforløp fra innhenting eller andre forhold.

2.3. Informasjon til den registrerte

Kripos støtter forslaget om informasjonsplikt til den registrerte. Informasjonsplikten bør etter Kripos' syn inntreffe ved alle utleveringer hvor informasjonsplikten ikke kan ivaretas gjennom forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. I tilfeller hvor utleveringen omfatter mange personer, for eksempel ved automatisert utlevering av opplysninger, kan generell informasjon gis ved hjelp av offentlige kanaler som forvaltningsorganenes hjemmesider o.l.

Kripos støtter videre forslaget til unntak fra informasjonsplikten. For politiets del vil en ubetinget informasjonsplikt til den registrerte kunne få negative konsekvenser for utøvelsen av politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver, og således i mange tilfeller komme i konflikt med selve formålet med behandlingen av opplysninger.

2.4. Merknad til § 13 b tredje ledd

Kripos foreslår at unntaket også gjøres gjeldende for politiet i tilfeller hvor det er behov for det. Ikke alle ansatte i politietaten har behov for særskilt beskyttelse mot utlevering av opplysninger om arbeidsgiver, men enkelte grupper vil ha det, for eksempel ansatte som utfører oppgaver rettet mot spesielle kriminelle miljøer eller spesielle typer kriminalitet.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Kathrine Rogstad
Kurt Arne Sandvik
Morten Stene