

En rettslig analyse av om dagens regelverk overholder prinsippet om
formålsbegrensning

Viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen

Kandidatnummer: 108

Antall ord: 14.958



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2022

Forord

Masteravhandlingen ble skrevet som en del av masterløpet i rettsvitenskap ved Universitet i Bergen. Prosessen har vært både utfordrende og til tider krevende. Samtidig har det vært utrolig lærerikt og interessant å begi seg ut i et nytt og spennende fagfelt, da jeg har fått muligheten til å fordype meg i et relativt nytt og aktuelt tema i norsk sammenheng.

Avhandlingen tar sikte på å undersøke personvernkonsekvenser ved innføringen av gjeldsinformasjonsordningen i Norge, og i den sammenheng undersøke hvorvidt lovgiver har begrenset muligheten for viderebehandling av gjeldsopplysninger som overholder prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen.

Jeg vil uttrykke takknemlighet overfor alle involverte som har bidratt til arbeidet. Spesielt ønsker jeg å takke min veileder Grete Eline Brunsvig for hennes gode råd og konstruktive tilbakemeldinger. Videre ønsker jeg å uttrykke en stor takk til Miriam Karlsen ved Datatilsynet og Gry Nergård ved Finans Norge for gode samtaler rundt temaet.

Jeg har tilegnet meg mye kunnskap og erfaring gjennom denne prosessen, og håper avhandlingen bidrar til økt kunnskap rundt gjeldsinformasjonsordningen.

Bergen, 08. mai 2022

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Introduksjon	4
1.1 Tema og problemstilling.....	4
1.2 Begreper.....	4
1.2.1 Personvern og personopplysningsvern.....	4
1.2.2 Personopplysninger	5
1.2.3 Behandlingsansvarlig og den registrerte.....	5
1.2.4 Behandling og viderebehandling av personopplysninger	5
1.3 Bakgrunn/Aktualitet	6
1.4 Kilder og metode	10
1.5 Avgrensning av oppgaven	13
1.6 Den videre framstillingen	13
2 Gjeldsregisteret.....	15
3 Bakgrunnsretten	17
3.1 Gjeldsinformasjonsloven	17
3.2 Personvernforordningen	18
3.2.1 Kort om GDPR og bakgrunnen for reglene	18
3.2.2 Formålsbegrensningsprinsippet.....	19
3.2.3 Formålsbegrensningsprinsippetets to komponenter	21
4 Vurderingen.....	22
4.1 Kravet til behandlingsgrunnlag	22
4.2 Videre behandling av gjeldsopplysninger	23
4.2.1 Prinsippetets første del	23
4.2.2 Prinsippetets andre del	24
4.2.3 Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4	26
4.2.4 Formålsbegrensningsprinsippet oppsummert.....	27
4.3 Vurderingsmomentene i GDPR artikkel 6 nr. 4	28
4.3.1 Praksis som belyser forenlighetsvurderingen.....	30
4.4 Viderebehandling ved «særskilt hjemmel», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12.....	33

4.4.1	Innhenting av gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank	35
4.5	Viderebehandling ved samtykke fra den registrerte	41
4.5.1	Finansagenters mulighet til samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon	42
4.5.2	Et gyldig samtykke.....	46
4.5.3	Om samtykkebasert tilgang for finansagenter overholder formålsbegrensningsprinsippet.....	50
5	Avsluttende betraktninger	52
	Litteraturliste	54
	Vedlegg	71

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Oppgavens hensikt er å undersøke om dagens regelverk for gjeldsinformasjonsdeling overholder prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen¹ (heretter «GDPR», «personvernforordningen» eller «forordningen»).

Innledningsvis vil begreper, problemstillingens aktualitet og metode klargjøres. Deretter blir det sett nærmere på gjeldsinformasjonsordningen og dens bakgrunnsrett. Dette vil legge den rettslige rammen for viderebehandling av gjeldsopplysninger. Bakgrunnskunnskapen vil gi grunnlag for å undersøke nærmere hvorvidt prinsippet om formålsbegrensning blir overholdt ved viderebehandling av gjeldsopplysninger i to konkrete situasjoner: For det første der offentlig myndighet har særskilt hjemmel til viderebehandling. For det andre der hvor det gis samtykke til viderebehandling. Endelig vil det foretas noen avsluttende bemerkninger.

Personvernreglementet har enkelte særegne begreper som vil bli brukt gjennomgående i avhandlingen. Det anses nødvendig å presisere enkelte begrepers innhold innledningsvis i del 1.2, for å ha et fundament for den videre behandlingen.

1.2 Begreper

1.2.1 Personvern og personopplysningsvern

Personvern er et udefinert og særnorsk begrep. De ulike anvendelsesmåter har imidlertid til felles at det er tale om «integritet», «menneskeverd» og «sjelelig fred».²

Begrepet omhandler noe mer enn å ikke få behandlet personopplysningene sine.

Personvernkommissjonen valgte av den grunn å skille mellom begrepene «personvern» og «personopplysningsvern».³ Ut fra definisjonen kommissjonen la til grunn omhandler personopplysningsvern å sikre enkeltindividers kontroll over egne personopplysninger,

¹ Europaparlamentets- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR].

² Skullerud mfl. (2021) s. 29.

³ NOU 2009:1 s. 34.

gjennom forutsigbar behandling. Ved bruk av begrepet «personvern» menes personopplysningsvern.

1.2.2 Personopplysninger

«Personopplysninger» er «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person», jf. GDPR artikkel 4. Etter artikkelen vil dette blant annet være «elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons [...] økonomiske [...] identitet». Oppgaven legger til grunn at gjeldsinformasjonen som blir behandlet ved gjeldsregistrene er personopplysninger.⁴ Ved bruk av begrepet «gjeldsopplysninger» menes også «personopplysninger».

1.2.3 Behandlingsansvarlig og den registrerte

«Behandlingsansvarlig» er den fysiske eller juridiske personen eller organet som alene, eller sammen med andre, bestemmer formålet bak behandlingen av personopplysningene, jf. GDPR artikkel 4 nr. 7. Det er behandlingsansvarliges ansvar at behandling av personopplysninger skjer i overensstemmelse med kravene i GDPR, jf. GDPR artikkel 5 nr. 2. Motsatt er «den registrerte» den fysiske personen som de aktuelle personopplysningene angår, og dermed rettighetssubjektet etter personvernforordningen, jf. GDPR artikkel 4 nr. 1.

1.2.4 Behandling og viderebehandling av personopplysninger

Etter GDPR artikkel 4 nr. 2 ansees «behandling» som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke». Videre gis en ikke-uttømmende liste over hva som kan regnes som «behandling», jf. «f.eks.». I praksis tilsier dette at all prosessering av personopplysninger medfører en «behandling», jf. «enhver».

Etter Artikkel 29-gruppens⁵ vurdering foreligger det «viderebehandling» så snart en annen behandlingsaktivitet enn innsamling utføres.⁶ Slik er all behandling etter innsamling, her all behandling av gjeldsopplysninger etter registrering i gjeldsregistrene, å regne som viderebehandling. Ved bruk av begrepet «viderebehandling» i oppgaven menes bruk av

⁴ Dette er også lagt til grunn i Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) [av] Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven) [Prop. 87 L (2016-2017)].

⁵ Nærmere redegjort for under punkt 1.4.

⁶ A29WP 03/2013 s. 21.

personopplysninger til nye formål enn de opplysningene opprinnelig ble registrert for.⁷ Det relevante er viderebehandling ved utlevering til en annen behandlingsansvarlig.

1.3 Bakgrunn/Aktualitet

Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)⁸ trådte i kraft 1. november 2017, og åpner for at private aktører kan få konsesjon⁹ til å etablere gjeldsinformasjonsforetak – det som ofte omtales som gjeldsregister. Det er ved dette etablert en privat gjeldsregisterordning i Norge.¹⁰ Gjeldsregisteret skal gi en fullstendig oversikt over nordmenns usikrede¹¹ gjeld.¹² Hensikten er å forebygge betalingsproblemer i Norge ved at registrene gjør det enklere for kredittgivere å undersøke kredittsøkeres økonomiske situasjon.¹³ Formålet med gjeldsinformasjonsloven er å;

legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.¹⁴

Samtidig med innføringen av gjeldsinformasjonsloven trådte gjeldsinformasjonsforskriften i kraft. Forskriften gir nærmere regler for hvilke opplysninger finansforetakene skal¹⁵ gi gjeldsinformasjonsforetakene. Krav til hvilke opplysninger som skal innrapporteres til gjeldsregistrene fremgår av gjeldsinformasjonsforskriften § 2 (1). Gjeldsregistrene registrerer blant annet navnet på selskapet en låner penger av («kredittyter»), hvor mye en skylder («opprinnelig lånebeløp» og «saldo»), størrelsen på «kredittgrensen» og «effektiv rente».

⁷ A29-gruppen viser i A29WP 03/2012 på s. 22 – 23 til tre ulike scenarier ved uforenlighetsvurderingen, nærmere redegjort for i del 4.2.1, ut fra hvor vanskelig det er å vurdere forenlighet. Ved scenarie 1 er forenlighet åpenbart. Motsatt, som ved viderebehandlingen av handlingen skal vurdere, i scenarie 2 foreligger det ikke åpenbar forenlighet. Her er det en forbindelse, men ytterligere analyse er nødvendig. Endelig, i scenarie 3, er uforenlighet åpenbart.

⁸ Lov 16. juni 2017 nr. 47 om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven).

⁹ Barne- og likestillingsdepartementet kan gi konsesjon til å drive gjeldsinformasjonsforetak etter gjeldsinformasjonsloven § 9.

¹⁰ Regjeringen (2017).

¹¹ Etter gjeldsinformasjonsloven § 2 bokstav d er «gjeldsopplysninger [...] opplysning[er] om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett». Definisjonen kan imidlertid endres på senere tidspunkt da «Departementet [...] i forskrift [kan] bestemme at gjeldsopplysning også skal omfatte pantesikret gjeld», jf. gjeldsinformasjonsloven § 2 bokstav d.

¹² Prop. 87L (2016-2017) s. 30 og 62.

¹³ Ibid. s. 7 og 10.

¹⁴ Gjeldsinformasjonsloven § 1.

¹⁵ «Finansforetak skal rapportere eller på annen måte gjøre gjeldsopplysninger, jf. § 2 bokstav d, tilgjengelig for gjeldsinformasjonsforetak», jf. gjeldsinformasjonsloven § 10 (1).

Finansforetakene identifiserer «Den gjeldsopplysningen gjelder» kun ved «fødselsnummer», jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 2 (4).

Gjeldsinformasjonsordningen ved gjeldsregistre er en kontinuerlig prosess¹⁶ hvor opplysninger om privatpersoners usikrede gjeld blir behandlet og utvekslet – som utgangspunkt – uten deres samtykke eller reservasjonsrett. Behandling av personopplysninger i gjeldsregisteret er underlagt GDPR.¹⁷

Personverndebatten har en sentral plass i et stadig mer digitalisert samfunn. Teknologisk utvikling gir myndighetene og store kommersielle aktører mulighet til å samle inn og behandle personopplysninger i massiv skala.¹⁸ Dette utfordrer personopplysningsvernet. At det foreligger utfordringer gjenspeiles i at det var særlig personvernperspektivet som var bakgrunnen for de mange utredninger før gjeldsinformasjonsloven ble vedtatt.¹⁹ Allerede ved første utredning i 2008 var ulempene rundt en innføring av gjeldsregister i hovedsak knyttet til bekymringer rundt personvern og misbruksfare.²⁰ Det er naturlig å undersøke om nettopp dette perspektivet er godt nok ivaretatt ved ordningen.

I EU og EØS er GDPR svaret på de utfordringer personvernet møter ved den teknologiske utviklingen. Viktigheten av å hindre at personopplysninger blir brukt utenfor sitt legitime formål støttes opp av Datatilsynets personvernundersøkelse fra høsten 2019. I undersøkelsen svarte 89 prosent at de anser det særlig viktig at lovverket beskytter mot innsamling og videre bruk av privatøkonomiopplysninger.²¹ Dette reflekterer et utbredt syn i befolkningen om at det er viktig å beskytte gjeldsopplysninger mot uforutsigbar viderebehandling.

De fleste nasjonale og internasjonale personvernregelverk bygger på grunnleggende prinsipper for vern av personopplysninger.²² I personvernforordningen kommer prinsippene til uttrykk i forordningens artikkel 5. Et naturlig utgangspunkt er å se til prinsippene.

¹⁶ Gjeldsopplysningsforetakene forpliktet til å holde gjeldsinformasjonen oppdatert etter gjeldsinformasjonsforskriften § 10. Se også note 15.

¹⁷ Se f.eks. Prop. 87 L (2016-2017) s. 8.

¹⁸ GDPR fortalepunkt 6.

¹⁹ Se f.eks. Prop. 87 L (2016-2017) s. 43.

²⁰ Bråthen mfl. (2008).

²¹ Personvernundersøkelsen (2019) s. 13 – 14.

²² Schartum (2016) s. 113 – 114.

Avhandlingen gir imidlertid ikke rom for å se til alle prinsippene som fremgår av personvernforordningen artikkel 5.²³

Ved gjennomgang av «Personvernmessige konsekvenser av gjeldsregistrering» i forarbeidene ble særlig risikoen for formålsutglidning²⁴ fremhevet.²⁵ Barne- og likestillingsdepartementet poengterte viktigheten av å «sikre at personopplysninger blir brukt til det formål de er innsamlet for.», ettersom det «kan gjøre stor skade dersom personopplysninger blir brukt utenfor sitt formål, eller blir misbrukt på annen måte.»²⁶ Jeg har på bakgrunn av denne forarbeidsuttalelsen valgt å avgrense min avhandling til å se på formålsbegrensningsprinsippet i GDPR artikkel 5, og her se om prinsippet blir tilstrekkelig overholdt ved viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen. Hensikten er å forsøke å avklare om lovreguleringen har begrenset bruk av personopplysninger i gjeldsregistre i tilstrekkelig grad. Da avgrenset til om en kun kan utføre viderebehandling som tar sikte på å oppnå de formål opplysningene er innsamlet for.

At det foreligger en formålsutglidningsfare kan sees som et resultat av innsamling av store mengder personopplysninger for å oppnå et moderne, effektivt og velfungerende samfunn, hvor en har lett tilgang på informasjon.²⁷ Lysne II-utvalget beskrev at:

så snart informasjonen er samlet inn eller kapasiteten etablert, så vil andre interessenter potensielt hevde at det ikke er hensiktsmessig ut fra et ressurs- eller kapasitetsperspektiv å avgrense bruken av systemet kun til det opprinnelige formål.²⁸

Hovedregelen om formålsbegrensningsprinsippet kommer til uttrykk i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Bestemmelsen stipulerer at personopplysninger kun skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og at det vil stride mot GDPR dersom personopplysninger blir viderebehandlet på en måte som er uforenlig med de legitime formål som begrunner innsamlingen og den opprinnelige bruken.

²³ Heller ikke alle prinsippene er relevante for gjeldsregistre eller like enkle å vurdere som utenforstående.

²⁴ Formålsutglidning er når personopplysninger som ble innhentet for et bestemt formål senere blir benyttet til et nytt, annet formål, jf. Datatilsynet (2019a) s. 23.

²⁵ Prop. 87 L (2016-2017) s. 42.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Lysne II-utvalget (2016) s. 34.

Foreløpig tolkning tilsier at enhver form for viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen som er nødvendig for å oppnå de legitime formål fastsatt i gjeldsinformasjonsloven § 1, samsvarer med formålsbegrensningsprinsippet.

Det ville vært for ressurskrevende om en skulle foretatt en konkret vurdering om viderebehandlingen er nødvendig for å oppnå de legitime formål hver gang gjeldsopplysninger skal viderebehandles. Av den grunn er det fastsatt en uttømmende liste i gjeldsinformasjonsloven § 12 over hvilke aktører som kan uthente opplysninger fra gjeldsregistrene. Intuitivt tilsier dette en strengt regulert adgang. Ved å studere regelverket nærmere oppdager man imidlertid momenter som kan utgjøre en fare for formålsutglidning, og at en dermed ikke ivaretar prinsippet om formålsbegrensning i tilstrekkelig grad.

For det første kan gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning ansees som et faremoment. Bestemmelsen åpner opp for at «annen offentlig myndighet» kan uthente gjeldsopplysninger med «særskilt hjemmel». Det som ansees farefylt er hvordan dette i praksis blir regulert. Bestemmelsen åpner for kontinuerlig utvidelse av anvendelsesområdet for de registrerte gjeldsopplysningene da det kan fastsettes nye hjemler. En mulig konsekvens er at hjemler blir spredt utover, og gjør det uoversiktlig hvem som har hjemler og formålet bak uthenting.

For det andre kan det stilles spørsmål om hvor langt uthentingsretten strekkes for «den registrerte», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (1) bokstav d.

GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a åpner for at den personopplysningene gjelder kan gi samtykke til bruk av opplysningene. Her ansees faremomentet å være en realitet hvor den registrerte kan gi enhver aktør samtykke til uthenting. Det er interessant å undersøke hvilke rettigheter den enkelte har etter lovverket og dernest hvilke begrensninger lovverket stiller.

De to faremomentene ved gjeldsinformasjonsordningen, og om de presenterer en fare for formålsutglidning, vil bli vurdert nærmere i del 4.4 og 4.5.

Endelig er det et interessant element at gjeldsregistrene er privat eid.²⁹

Gjeldsinformasjonsforetak kan kreve vederlag for utlevering av gjeldsopplysninger etter gjeldsinformasjonsloven § 14 og § 12 (5).³⁰ Av den grunn er det tale om økonomisk motiverte

²⁹ Prop 87 L (2016-2017) s. 19.

³⁰ Det kan ikke kreves vederlag ved utlevering til den opplysningene gjelder, jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (1). Praksisen sammenfaller med personvernforordningen GDPR artikkel 15. Det nasjonale gjeldsregisteret i

aktører som naturlig har et ønske om størst mulig volum av uthenting. Det er relevant å undersøke om regelverket åpner for at andre enn dem som direkte fremgår av gjeldsinformasjonsloven § 12 kan uthente gjeldsinformasjon, og dermed være potensielle kunder for gjeldsinformasjonsforetakene.

1.4 Kilder og metode

Opgavens primære rettskilder er GDPR og gjeldsinformasjonsloven. GDPR er en EU-forordning inntatt i EØS-avtalen³¹ og ansees ved dette som et EØS-regelverk. Etter lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)³² § 1 «gjelder [denne] som lov». Alminnelig juridisk metode legges dermed til grunn ved tolkning. Norske rettsanvendere er imidlertid ved EØS-avtalen forpliktet til å bruke EU-rettslige kilder ved tolkning, etter homogenitetsprinsippet^{33,34} Ved motstrid mellom norsk – og EØS-rett får EØS-retten forrang, jf. EØS-loven § 2 samt personopplysningsloven § 2 (4).

Det må tas utgangspunkt i EØS-rettslig metode. Som ved alminnelig, norsk juridisk metode tas det utgangspunkt i den naturlige språklige forståelse av ordlyden.³⁵ Dermed har forordningens fortale betydning.³⁶ Fortalen er forordningens innledende tekst hvor overordnede formål, bakgrunn og hvordan de enkelte bestemmelsene skal forstås er poengtert av EUs lovgivende organer.³⁷ Denne er imidlertid ikke juridisk bindende.³⁸ Realiteten er at fortalen har stor betydning da den brukes kontinuerlig for å utfylle eller forklare GDPRs artikler.

Med mål om en mer ensartet forståelse av personvernregelverket på tvers av EU-medlemslandene ble først Article 29 Working Party (heretter A29-gruppen) satt ned for å utarbeide retningslinjer og anbefalinger. Gruppen var EUs rådgivende organ i personvernspørsmål.³⁹ Ved innføring av GDPR opphørte gruppen og ble erstattet med

Nederland mottok en bot på €830,000 på grunn av vederlagspraksis ved uthenting fra den registrerte, jf. DPA (2020).

³¹ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 2. mai 1992 (EØS-avtalen).

³² Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.

³³ Homogenitetsprinsippet innebærer at EØS-bestemmelser må fortolkes og anvendes i samsvar med EU-retten slik at rettsstillingen blir den samme i EØS og EU, jf. Sejersted mfl. (2011) s. 237.

³⁴ jf. EØS-avtalen art. 1 nr. 1, jf. fortalens fjerde og femtende betraktning.

³⁵ Commission v Sweden [C3] C-480/10, avsnitt 33.

³⁶ Lindqvist [GC] C-101/01, avsnitt 64.

³⁷ Fredriksen (2018) s. 305.

³⁸ Karen Millen Fashions [C5], C-345/13, avsnitt 31.

³⁹ Wessel-Aas (2018) s. 94.

European Data Protection Board (heretter EDPB), jf. GDPR art. 65. Navnebyttet har ikke ført til store endringer da EDPB videreførte en rekke veiledninger A29-gruppen utga, samt at organets oppgave fortsatt er å sikre ensartet anvendelse, jf. GDPRs artikkel 70. Etter TEUV⁴⁰ art. 288 nr. 5 er imidlertid, som ellers i EU-retten, ikke «Recommendations and opinions» fra gruppen juridisk bindende. Veiledningene brukes likevel i stor grad av jurister i EU og EØS.⁴¹ Retningslinjer og anbefalinger fra A29-gruppen og EDPB vil henvises til fortløpende i oppgaven der hvor de har relevans.

Videre er EU-domstolens, i tillegg til EFTA-domstolens, avgjørelser en tungtveiende kilde etter ønske om homogenitet mellom EØS – og EU-medlemsstatene, jf. EØS-avtalen art. 6 og ODA⁴² art 3.⁴³

Etter GDPR artikkel 51 skal hver medlemsstat opprette uavhengige tilsynsorgan. Praksis fra tilsynsmyndigheter kan få begrenset rettskildemessig betydning.⁴⁴ Datatilsynet er Norges tilsynsmyndighet, jf. personopplysningsloven § 20. Det er Personvernemnda som avgjør klager over Datatilsynets vedtak, jf. personopplysningsloven § 22. Avgjørelser fra begge organene er forvaltningspraksis⁴⁵ som har rettskildemessig vekt i begrenset grad.

Personvern som grunnleggende rettighet kommer også til uttrykk i EU-pakten⁴⁶ og EMK⁴⁷.

Det er særlig EU-paktens artikkel 8 nr. 1 om at «[e]veryone has the right to the protection of personal data concerning him or her» og videre «[s]uch data must be processed fairly for specified purposes» som er relevant, jf. GDPR fortalepunkt 1. Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for formålsbegrensningsprinsippet. Videre, til tross for at EMK ikke er henvist direkte til i GDPRs fortale, uttrykker EMK artikkel 8 nr. 1 det overordnede prinsippet om at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv». Ordlyden isolert uttrykker ikke vern av personopplysninger. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har imidlertid stadfestet at behandling av personopplysninger ansees som et inngrep i retten til privatliv.⁴⁸

⁴⁰ Traktaten om Den europeiske unions virkeområde (TEUV).

⁴¹ Forvaltningspraksis fra tilsynsmyndighetene viser at veilederne brukes i stor grad, se f.eks. Google LLC (2019).

⁴² Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA-avtalen).

⁴³ Sejersted mfl. (2011) s. 236 – 237.

⁴⁴ Ibid. s. 53.

⁴⁵ Både Datatilsynet og Personvernemnda er forvaltningsorgan, jf. personopplysningsloven §§ 20 og 22.

⁴⁶ Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU-pakten).

⁴⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (EMK).

⁴⁸ Se eksempel *S. and Marper v. The United Kingdom* [GC], 2008, no. 30562/04 avsnitt 67.

EMD-rettspraksis rundt rettigheten vil dermed kunne være relevant for oppgavens tema, da dens praksis bidrar til tolkning av andre regelsett.⁴⁹ EMD-praksis som behandler formålsbegrensningsprinsippet er relevant.

Avgjørelser fra Norges Høyesterett vil belyse forståelsen av norsk rett. Norsk rettspraksis har imidlertid ingen direkte rettskildemessig vekt når det angår hvordan GDPR skal forstås. Praksis kan dermed kun illustrere hvordan formålsbegrensningsprinsippet har blitt og blir tolket, men har ingen avgjørende tolkningsvekt.⁵⁰

I norsk rett er lovforarbeider tradisjonelt en tungtveiende rettskildefaktor. Ved EØS-rettslig metode har imidlertid EU-domstolen uttalt at både lovforarbeid og juridisk litteratur kun har vekt som støttemoment.⁵¹ Lovforarbeidene kan ha noe autoritativ vekt der hvor de viser til norsk-rettslige tilpasninger.⁵²

Hovedutfordringen med oppgaven er at lovverket rundt gjeldsregistrene er relativt nytt. Forvaltningspraksis er begrenset og det foreligger ingen nemnds- eller rettspraksis knyttet til loven.⁵³ Mangel på autorative kilder er også et faktum for de relevante⁵⁴ deler av formålsbegrensningsprinsippet i GDPR som skal belyses. Imidlertid finnes det praksis for samme prinsipp i personverndirektivet⁵⁵ samt gode tolkningsveiledere.

Opgavens hensikt, å koble gjeldsinformasjonsordningen og GDPRs formålsbegrensningsprinsipp, har ikke blitt behandlet eksplisitt. Imidlertid har behovet for å sikre formålsrettet bruk av personopplysningene i gjeldsregistrene blitt fremhevet i forarbeidene, av Datatilsynet og Finans Norge. Det vil henvises til uttalelser fra disse fortløpende i oppgaven.

I forsøk på å få et bedre kildegrunnlag kontaktet jeg relevante aktører med spørsmål om de hadde behandlet temaet internt. Etter kontakt med Finans Norge søkte jeg innsyn i sak om samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon hos Barne- og familiedepartementet. De

⁴⁹ Wessel-Aas (2018) s. 20

⁵⁰ Fredriksen (2011) s. 14.

⁵¹ Fredriksen (2018) s. 306.

⁵² Ibid. s. 310.

⁵³ Hagen (2021) s. 1.

⁵⁴ Se del 3.2.3.

⁵⁵ Europaparlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (heretter Personverndirektivet).

innhentede dokumentene er ikke allment tilgjengelig, noe som gjør at de ikke kan etterprøves. Jeg har likevel valgt å bruke de innhentede dokumentene, og lagt dem ved for å sikre sensorer etterprøvbarehet, da disse inneholder essensiell informasjon for avhandlingens samtykkespørsmål.

1.5 Avgrensning av oppgaven

Det er flere personvernrelaterte problemstillinger som kunne vært aktuelle å undersøke; terskelen for automatisk innsamling av borgeres gjeldsopplysninger uten reservasjonsrett, at det er tale om privateide gjeldsinformasjonsforetak, og personvernkonsekvensene ved en eventuell utvidelse av ordningen til å også inneholde pantesikret gjeld.⁵⁶ Undersøkelser rundt alle perspektiv ville gjort masteroppgaven for omfattende, og det avgrenses dermed til å se på om gjeldsinformasjonsordningen overholder prinsippet om formålsbegrensning. Særlig risikoen for formålsutglidning ved viderebehandling av gjeldsinformasjon.

Avgrensningen har bakgrunn i det paradoksale at når vi leser om viktigheten av å beskytte bruken av gjeldsopplysninger til andre formål i lovforarbeidene, reiser det seg raskt spørsmål rundt hvem som i realiteten kan bruke opplysningene. Flere av personvernprinsippene i personvernforordningen artikkel 5 henger tett sammen. Selv om formålsbegrensningsprinsippet har nær tilknytning til, og kan sees i lys av enkelte andre grunnprinsipper, skal avhandlingen i begrenset grad behandle disse. Det avgrenses også mot de særlige reglene som gjelder for behandling og viderebehandling av personopplysninger for etterforsknings-, analyse-, og andre statistikk-formål etter GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. artikkel 6 nr. 3 og GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

1.6 Den videre framstillingen

Det vil først, i del 2, ses nærmere på gjeldsregistrenes innføring, funksjon og rolle. Da oppgavens hensikt er å undersøke en spisset problemstilling knyttet til et komplisert fagområde, ansees det nødvendig å presentere sentral bakgrunnskunnskap. Det vil av den

⁵⁶ En utvidelse er lagt frem som et politisk mål i Hurdalsplattformen, jf. Hurdalsplattformen (2021) s. 9.

grunn bli lagt et juridisk rammeverk, i del 3, ved å se til gjeldsinformasjonsloven, i del 3.1, og personvernforordningen, i del 3.2.

Del 3 gir grunnlag for å forstå hovedproblemstillingene som blir vurdert i del 4. Her vil først formålsbegrensningsprinsippet presenteres nærmere. Deretter vil de to faremomentene presentert innledningsvis bli vurdert nærmere, i del 4.4 og 4.5. Avslutningsvis vil hovedtrekkene og funnene bli oppsummert i del 5.

2 Gjeldsregisteret

Barne- og likestillingsdepartementet la den 25.10.2016 frem for høring et forslag til lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner. Ideen bak lovforslaget var å gi private aktører muligheten til å etablere gjeldsinformasjonsforetak. Foretakene skulle formidle gjeldsinformasjon til kredittyttere ved kredittvurderinger. Slik skulle kredittyttere få bedre ajourført oversikt over kredittsøkerens usikrede gjeld. Ideen var at dette ville medføre at det ikke lenger ble mulig for enkelte å skaffe seg for høy forbruksgjeld.

Gjeldsinformasjonsordningen skulle gjøre det enklere for kredittyttere å raskt få oversikt over kreditt- og forbruksgjeld hos søker ved behandling av kredittsøknad. Lovforslaget skulle dermed bidra til å begrense gjeldsproblemene i private husholdninger.⁵⁷

Lovforslaget ble ikraftsatt 01.11.2017 ved gjeldsinformasjonsloven. Private aktører kunne da få «tillatelse etter loven [...] til å motta, innhente, registrere og utlevere gjeldsopplysninger», jf. gjeldsinformasjonsloven § 2. Dette ved å først søke departementet om å opprette og drive et gjeldsinformasjonsforetak etter gjeldsinformasjonsloven § 9.

Barne- og likestillingsdepartementet ga i 2018 konsesjon til tre private selskaper; Gjeldsregisteret AS, Norsk Gjeldsinformasjon AS og Experian gjeldsregister AS.⁵⁸ Fra og med 2018 var dermed tre gjeldsregistre klare til å motta gjeldsopplysninger fra banker og andre finansforetak. For å gi finansforetakene mulighet til å tilrettelegge sine interne prosesser og inngå leveranseavtaler, ga Barne- og familiedepartementet en frist til 01.07.2019 for å utlevere gjeldsinformasjon.⁵⁹

Oppsummert har vi hatt et operativt gjeldsregister siden 01.07.2019. Finansforetak, med konsesjon til å gi usikrede lån, har fra og med 01.07.2019 hatt en rettslig plikt til å utlevere gjeldsopplysninger til alle operative gjeldsregistre i Norge. Det er imidlertid valgfritt⁶⁰ om

⁵⁷ Prop.87 L (2016-2017) s. 5.

⁵⁸ Barne- og likestillingsdepartementet (2018).

⁵⁹ Barne- og familiedepartementet (2019).

⁶⁰ Det kan spørres om det er reell valgfrihet da «finansforetak som tilbyr usikret kreditt» er pålagt å kontrollere oppfyllelse av betalingsevnekrav, for å dokumentere forsvarlig utlånspraksis, jf. Finanstilsynets forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån § 2, jf. § 1.

finansforetak, ved behandling av lånesøknad, ønsker å uthente informasjon fra gjeldsregistrene og i tilfelle fra hvilket gjeldsregister.⁶¹

⁶¹ Finans Norge (2019).

3 Bakgrunnsretten

3.1 Gjeldsinformasjonsloven

Gjeldsinformasjonsordningen reguleres ved gjeldsinformasjonsloven og gjeldsinformasjonsforskriften. GDPR stiller opp den ytre rammen for behandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen. Det er imidlertid adgang til å nasjonalt gi sterkere vern.⁶² Det norske regelverket for gjeldsinformasjonsdeling kan sees som et «lex specialis» da det regulerer personvernet ved ordningen spesifikt.

At en ordning til slutt ble innført, etter mange høringsrunder, skyldtes at lovgiver mente reguleringen ville gjøre at «registrering og utlevering av gjeldsopplysninger kan skje på en sikker måte, samt at risikoen for misbruk, kopling eller spredning til uvedkommende er liten.».⁶³

Avhandlingens hensikt er å undersøke om lovverket i realiteten er et slikt sikkerhetsnett som forespeilet i forarbeidene når det gjelder viderebehandling. En må dermed se til gjeldsinformasjonslovens bestemmelser for deling, gjeldsinformasjonsloven § 12 med tilhørende bestemmelser i forskrift. En praksis der lovverket ikke beskytter mot formålsutglidning i tilstrekkelig grad kan stride mot formålsbegrensningsprinsippet.

Gjeldsinformasjonsloven § 12 oppstiller en uttømmende liste over hvem gjeldsinformasjonsforetakene kan utlevere gjeldsopplysninger til, og dermed medfører en viderebehandling av opplysningene. Etter bestemmelsen kan opplysningene utleveres til Finansforetak, Husbanken, Statens pensjonskasse, kommuner, kredittopplysningsforetak, den opplysningen gjelder, Norges Bank, Finanstilsynet, Statistisk sentralbyrå, annen offentlig myndighet og til forskningsformål. Gjeldsregistrenes funksjon er m.a.o. begrenset til å formidle gjeldsopplysninger etter bestemte regler, primært i forbindelse med kredittvurderinger.

Oppstillingen antas å klargjøre for den registrerte hvilke aktører som kan bruke gjeldsopplysningene. Unntaket er «annen offentlig myndighet», da begrepet ikke sikter til en

⁶² Skullerud mfl. (2021) s. 35.

⁶³ Prop.87 L (2016-2017) s. 7.

bestemt aktør som er kjent for den enkelte, jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning. Dette er en gruppe aktører hvor en må vurdere nærmere hvilke som faller innenfor lovbestemmelsen. Det kan spørres om forutberegneligheten, som formålsbegrensningsprinsippet bygger på, er ivarettatt ved at «Annen offentlig myndighet» kan få utlevert gjeldsopplysninger med «særskilt hjemmel», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning. Dette kan også sees opp mot GDPR artikkel 5 bokstav a om åpenhet. Det skal være enkelt for den registrerte å se hvilke aktører som kan bruke personopplysningene om en.

Videre er det et spørsmål om hvor langt rettigheten til å uthente gjeldsopplysninger kan strekkes i lys av å være «den opplysningen gjelder», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (1) bokstav d. Her om det kun er den registrerte selv som kan uthente opplysninger, eller om det også åpnes for at det kan gis samtykke til andre for å utføre uthenting. Videre hvilke krav formålsbegrensningsprinsippet oppstiller i slike tilfeller når det gjelder krav til formålsgunstighet ved uthenting.

3.2 Personvernforordningen

3.2.1 Kort om GDPR og bakgrunnen for reglene

Personvernforordningen er det sentrale personvernregelverket i EU. Den ble formelt vedtatt 27. april 2016, og trådte i kraft 25. mai 2018.⁶⁴ Den lange innføringstiden skyldtes at myndigheter og behandlingsansvarlige skulle ha en overgangsperiode, hvor de ble kjent med regelverket og kunne tilrettelegge internt.⁶⁵ Norsk rett inkorporerte forordningen, etter EØS-avtalen, ved ikrafttredelse av ny, norsk personopplysningslov 20. juli 2018. Innlemmelsen av forordningen opphevet personopplysningsloven av 2009⁶⁶, som fulgte personverndirektivet.

Etter forordningens fortalepunkt 6 var bakgrunnen for nyvinningen at «Den raske teknologiske utviklingen samt globaliseringen har skapt nye utfordringer med hensynet til vern av personopplysninger.». Videre fremgår det av fortalepunkt 7 at den teknologiske utviklingen «krever en sterk og mer sammenhengende ramme for vern av personopplysninger

⁶⁴ GDPR art. 99 nr. 2.

⁶⁵ Skullerud mfl. (2021) s. 748.

⁶⁶ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) [OPPHEVET].

i Unionen støttet av en streng håndheving av reglene, ettersom det er viktig å skape den nødvendige tillit som vil gjøre at den digitale økonomien kan utvikle seg i det indre marked».

Konkludert sier uttalelsene at hovedformålet er å sikre et forsvarlig vern av fysiske personers privatliv i et samfunn hvor teknologien utvikles raskt og dermed også bruken og delingen av personopplysninger. På den andre siden skal GDPR åpne for kommersielt bruk av opplysningene og mellom medlemslandene. Den røde tråden er en balanse mellom personers behov for vern av privatlivet og aktørers behov for bruk av personopplysninger.

Balansebehovet leses allerede fra forordningens tittel – «vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger» og sikre «fri utveksling av slike opplysninger».

Balansen konkretiseres videre av formålsbestemmelsen i artikkel 1. Ved tolkning må en dermed se til disse sentrale hensynene.

Forordningen er ikke en fullstendig nyvinning, men en modernisering og utvikling av eksisterende personvernregelverk.⁶⁷ Den største forskjellen er at den ble innført som en forordning, i motsetning til personverndirektivet. Forordninger er «binding in its entirety» og vil være «directly applicable in all Member States», jf. TEUV art. 288 (2). Slik vil forordningen sikre mer ensartede personvernregler i EU og EØS.

Da oppgavens hensikt er å undersøke om gjeldsinformasjonsordningen overholder prinsippet om formålsbegrensning er det hensiktsmessig å se nærmere på selve prinsippet. Det vil i det videre foretas en nærmere redegjørelse av formålsbegrensningsprinsippet.

3.2.2 Formålsbegrensningsprinsippet

Formålsbegrensningsprinsippet kommer til uttrykk i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Ut fra bestemmelsen skal personopplysninger «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Bakgrunnen for formålsbegrensningsprinsippet er særlig hensynet til forutberegnelighet. Prinsippet skal sikre dette ved at både selve behandlingen av personopplysninger og utfallet av behandlingen skal være i samsvar med den registrertes forventninger.⁶⁸

⁶⁷ Wessel-Aas (2018) s. 25.

⁶⁸ Bygrave (2014) s. 153.

Ved å la behandlingsansvarlig få tilgang til ens personopplysninger har registrerte krav på å få vite formålet med behandlingen etter formålsbegrensningsprinsippet. En får da en forventning om hvilke formål opplysningene skal benyttes til. Ved gjeldsinformasjonsordningen har de registrerte fått opplyst at ens gjeldsopplysninger automatisk vil bli registrert for å sikre mer presise kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner.⁶⁹ At gjeldsopplysningene da eksempelvis skulle bli videreformidlet til Meta⁷⁰ og brukt direkte til markedsføring⁷¹ av ulike produkter i henhold til ens økonomiske situasjon vil dermed være i strid med den registrertes forventning.

For å sikre tillit og forutberegnelighet er det viktig å ivareta forventningene de registrerte har til bruken av personopplysningene.⁷² Slik vil overholdelse av formålsbegrensningsprinsippet ved formålsrettet viderebehandling også bidra til å overholde andre personvernprinsipper. Dette særlig relatert til åpenhet og rettssikkerhet.⁷³ Blant annet på bakgrunn av disse momenter har A29-gruppen uttrykt at formålsbegrensningsprinsippet er å anse som en hjørnestein i personvernet.⁷⁴

At formålsbegrensningsprinsippet har en sentral rolle som personvernrettslig prinsipp er også bekreftet i norsk rett ved HR-2013-234-A. I dommen uttalte Høyesterett i avsnitt 47 at formålsbegrensning «regnes internasjonalt som et fundamentalt og viktig prinsipp på personopplysningsrettens område».

Oppsummert er formålsbegrensningsprinsippet et utvilsomt særlig viktig prinsipp. Av den grunn er det viktig å undersøke om prinsippet er overholdt ved gjeldsinformasjonsordningen. Det er naturlig at allerede innhentede personopplysninger også vil kunne være av vesentlig betydning for andre formål enn det opprinnelige. Dette gjør at det kan være verdifullt å tillate noe videre bruk, innen tydelig definerte rammer.⁷⁵

⁶⁹ Gjeldsinformasjonsloven § 1.

⁷⁰ Meta er et amerikansk selskap grunnlagt i 2014. Selskapet eier de sosiale nettverkene Facebook, Instagram og WhatsApp.

⁷¹ Etter gjeldsinformasjonsforskriften § 6 kan imidlertid «ikke [Opplysningene] brukes til markedsføring eller lignende».

⁷² A29WP 03/2013 s. 13. Dette var også et viktig moment i Prop. 87 L (2016-2017) s. 20, 26 og 34.

⁷³ A29WP 03/2013 s. 11 – 13.

⁷⁴ Ibid. s. 4.

⁷⁵ Ibid.

3.2.3 Formålsbegrensningsprinsippets to komponenter

Av ordlyden i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b kan formålsbegrensningsprinsippet deles inn i to komponenter.⁷⁶ Det første knytter seg til innsamlingen, mens det andre gjelder videre behandling av personopplysninger. I lys av oppgavens hensikt, er det del to av prinsippet som er av relevans.

Formålsbegrensningsprinsippet er ikke en nyvinning, men en videreføring av det tilsvarende i GDPRs forgjenger, personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav b. Ordlyden var nesten identisk i tidligere bestemmelse. Tidligere praksis er dermed relevant. Det er imidlertid visse forskjeller mellom prinsippet før og etter innføringen av forordningen.

Direktivet hadde ingen særskilt regulering av adgangen til videre behandling. Dette er nå lovfestet i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Her gis det en rekke vurderingsmomenter som skal inngå ved vurdering av om videre behandling er uforenlig med opprinnelig formål. GDPR har dermed tilført en viktig presisering av prinsippets anvendelse. Viktigheten konstateres av at A29-gruppen har tematisert risikoen for uensartet anvendelse dersom det ikke gis tilstrekkelig veiledning rundt uforenlighetsvurderingen.⁷⁷

Oppgaven vil se nærmere på vurderingen etter GDPR artikkel 6 nr. 4 i del 4.2.3. Først generelt og dernest relatert til de aktuelle faremomentene som undersøkes nærmere.

Oppsummert kan man se at prinsippet på den ene siden bygger på hensynet til, og behovet for, forutberegnelighet ved videre behandling av personopplysninger. På den andre siden er det et behov for en pragmatisk tilnærming og en viss fleksibilitet i adgangen til videre behandling. Ved spørsmålet om dagens regelverk overholder prinsippet om formålsbegrensning må en se til balansegangen mellom den enkeltes personvern og nødvendigheten for å kunne viderebehandle gjeldsopplysninger ved ulike formål.

⁷⁶ En slik inndeling støttes av A29-gruppen, som konstaterer at konseptet formålsbegrensning består av «two main building blocks», jf. A29WP 03/2013 s. 3.

⁷⁷ A29WP 03/2013 s. 5.

4 Vurderingen

4.1 Kravet til behandlingsgrunnlag

Utgangspunktet for behandling av personopplysninger er at det skal skje på en «lovlig, rettfærdig og åpen måte», jf. GDPR art. 5 nr. 1 bokstav a. Det må dermed foreligge et rettslig grunnlag, et behandlingsgrunnlag, for bruken av personvernopplysningene. GDPR gir en uttømmende liste i artikkel 6 nr. 1 over lovlige behandlingsgrunnlag, jf. ordlyden «bare lovlig» i første setning. En kan av den grunn kun behandle personvernopplysninger lovlig dersom ett av disse er oppfylt.⁷⁸

Etter GDPR art. 6 nr. 1 er de seks ulike behandlingsgrunnlagene:

- a) Samtykke
- b) Nødvendig for å oppfylle en avtale
- c) Rettslig forpliktelse
- d) Nødvendig for å verne den registrertes vitale interesser
- e) I allmennhetens interesse eller utøvelse av offentlig myndighet
- f) Berettiget interesse

Selv om behandlingsansvarlig kan påvise et lovlig behandlingsgrunnlag, må også grunnleggende personvernprinsipper, herunder formålsbegrensningsprinsippet, være tilfredsstillt.⁷⁹ Hver behandling må ha et angitt formål etter GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Det er av denne grunn videre behandling for et uforenlig formål ikke vil ha et behandlingsgrunnlag.

GDPR artikkel 6 nr. 4 klargjør hva som utgjør kompatibel videre behandling samt angir visse unntak for når videre behandling er lovlig til tross for uforenelighet med opprinnelig formål. Del 4.2 redegjør nærmere for formålsbegrensningsprinsippetets to sider. Det skal først foretas en kort redegjørelse for prinsippetets første del, knyttet til innsamlingen av personopplysninger.

⁷⁸ Skullerud mfl. (2021) s. 123.

⁷⁹ Ibid. s. 108.

Innsikt i prinsippets første del vil gjøre det lettere å oppnå forståelse for skranker mot adgangen til videre behandling; prinsippets andre del.

4.2 Videre behandling av gjeldsopplysninger

4.2.1 Prinsippets første del

At personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål kan oppsummeres som formålsspesifiseringsdimensjonen.⁸⁰ Ordlyden «samles inn» tilsier at behandlingsansvarlig må avgjøre behandlingsformålet før innsamlingstidspunkt, jf. GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Tolkningen støttes av fortalepunkt 39 nr. 6. Dette påser at den potensielt registrerte får et godt grunnlag før en inngår en avtale, gir et samtykke eller lignende til behandling av personopplysningene sine. Slik skapes forutberegnelighet i enhver situasjon hvor behandlingsansvarlig ønsker å behandle personopplysningene, da en skal være informert om bakgrunnen før behandlingstidspunktet.⁸¹

For det første skal personopplysninger samles inn for «spesifikke» formål. I dette må formål(ene) være konkret angitt.⁸² Etter A29-gruppens syn skal det lett kunne forstås hvilke behandlinger som dekkes og ikke dekkes av formålet.⁸³ Vage formålsformuleringer vil ikke oppfylle dette kravet.

For det andre skal formålet være «uttrykkelig angitt». Her har A29-gruppen uttrykt at dette tilsier at formål må spesifiseres på en måte som ikke etterlater uklarhet og tvetydelighet.⁸⁴ Kravet skal sikre åpenhet og forutberegnelighet for den registrerte.⁸⁵ Behandlingsansvarlige må her ta høyde for at de registrerte kan ha ulike behov og bakgrunn, som gjør det lettere eller vanskeligere å forstå formålet.⁸⁶

Endelig skal formålet være «berettiget». Kravet tilsier at formålet må skje i tråd med gjeldende lovgivning og andre samfunnskrav.⁸⁷ Formålet kan ikke stride mot lovverket, være

⁸⁰ Kuner mfl. (2020) s. 315.

⁸¹ A29WP 03/2013 s. 13; A29WP 01/2010 s. 13.

⁸² A29WP 03/2013 s. 12.

⁸³ Ibid. s. 15 – 16.

⁸⁴ Ibid. s. 17.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ A29WP 03/2013 s. 17 og 51.

⁸⁷ A29WP 03/2013 s. 19; Skullerud mfl. (2021) s. 114.

uforholdsmessig eller lignende. A29-gruppen har uttalt at vilkåret innebærer en avveining mellom den registrertes rettigheter og behandlingsansvarliges eller samfunnets interesser.⁸⁸

Oppsummert må behandling av personopplysninger for det første skje på bakgrunn av ett av de seks angitte behandlingsgrunnlagene i fordringens artikkel 6 nr. 1. Dernest må formålene være i tråd med personvernreglementet og ikke stride mot lovkrav. A29-gruppen har uttalt at formålkravene i GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal forstås vidt. Dette gjør at vurderingen vil kunne følge tiden, relatert til vitenskapelig og teknologisk utvikling og samfunnsoppfatninger.⁸⁹

4.2.2 Prinsippets andre del

Prinsippets andre del, at personopplysninger ikke skal viderebehandles på en måte som er uforenlig med opprinnelig formål, omtales som forenlighetsdimensjonen.⁹⁰

Vilkårene i GDPR artikkel 6 nr. 4 er utgangspunktet for vurderingen om det er adgang til å viderebehandle personopplysninger. Bestemmelsen angir en rekke vurderingsmomenter ved uforenlighetsvurderingen. Dette er momenter, og ikke absolutte vilkår, jf. «blant annet ta hensyn til følgende».

Utgangspunktet etter GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b er det overordnede vurderingsmomentet om videre behandlingen er «uforenlig» med opprinnelige formål. En naturlig språklig forståelse tilsier at en ikke kan foreta videre behandling dersom det er tale om nye formål som ikke lar seg forene eller er i samsvar med opprinnelig(e). Utgangspunktet er at formålene må være kompatible. Videre behandling av innsamlede personopplysninger for nye formål, selv med egne rettsgrunnlag, er dermed ikke tillatt om uforenlige med de opprinnelige.⁹¹

Et interessant trekk ved forenlighetsdimensjonen er at den er dobbelt negativ. GDPR forbyr videre behandling ved uforenlige formål, i stedet for at det kun tillates ved forenlighet. Dette kan ansees som at lovgiver har ønsket en viss fleksibilitet når det gjelder videre behandling av

⁸⁸ A29WP 03/2013 s. 19 – 20.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Kuner mfl. (2020) s. 315.

⁹¹ Forståelsen er i tråd med GDPR fortalepunkt 50 nr. 2.

personopplysninger.⁹² Lovlighetsvurderingen ved videre behandling blir dermed i det videre omtalt som «uforenlighetsvurderingen».⁹³

A29-gruppens veileder angir to måter for uforenlighetsvurderingen, formell eller materiell.⁹⁴ Ved formell vurdering skal det tas utgangspunkt i det skriftlige formålet, i vårt tilfelle gjeldsinformasjonsloven §§ 1 og 12, og sammenligne den med de mulige videre bruksområdene. Herunder vurderer om formålene en ønsker å oppnå ved viderebehandling dekkes direkte eller indirekte av det som fremgår av gjeldsinformasjonsloven. En materiell vurdering vil innebære mer enn en slik analyse. Her er siktemålet å identifisere og analysere det nye og det opprinnelige formålet i lys av ordlyd, kontekst og andre forhold.⁹⁵

Ved vurderingen om hvilken måte som er mest hensiktsmessig å anvende har A29-gruppen kommet med noen bemerkninger. Til den formelle vurderingen er det kommentert at selv om denne kan fremstå objektiv og nøytral, kan den ansees rigid. Videre vil den lett gi behandlingsansvarlige insentiv til å beskrive opprinnelige formål tvetydig eller uklart, slik at en får et større spillerom for videre behandling.⁹⁶ Dette vil imidlertid kunne stride mot flere bestemmelser i GDPR, blant annet artikkel 7, 12 og 5 nr. 1 bokstav b, og gå på bekostning av forutberegnelighetshensynet. Den materielle vurderingen er ansett mer fleksibel og pragmatisk, da den ansees å åpne mer for samfunnsutviklingstilpasning. Det utfordrende er at det kan være vanskelig å stadfeste hvilke kriterier som er relevante når en skal vurdere om et gitt formål er forenlig eller ikke.

Når en skal foreta uforenlighetsvurderingen ved viderebehandling av gjeldsopplysninger i gjeldsregistre må en vurdere formålene i gjeldsinformasjonsloven opp mot formålet en ønsker oppnådd ved uthenting. Dette er utgangspunktet i begge metodene. Før en ser til momentene i vurderingen må en avklare hvilken metode, formell eller materiell, som passer best.

Formålene bak gjeldsinformasjonsordningen er å «bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner», jf. gjeldsinformasjonsloven § 1. At en ønsker å bedre kredittvurderinger er et klarere avgrenset formål enn forebygging. Den formelle metoden ville

⁹² A29WP 03/2013 s. 21.

⁹³ Vurderingen omtaltes ofte som forenlighetsvurderingen i praksis og juridisk teori.

⁹⁴ A29WP 03/2013 s. 21.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid. s. 22.

dermed vært en god metode for dette formålet isolert sett. I kombinasjon er derimot formålene noe mer vagt formulert. En formell metode vil her kunne føre til rigiditet ved at det kan ansees tvetydig og uavklart hva som i realiteten går innunder forebygging. Den materielle metoden vil ta høyde for samfunnsutvikling. Lovverket vil kunne holde mer tritt med et fleksibelt og pragmatisk syn på hva som faller innenfor formålet. Imidlertid er det viktig å ikke strekke en pragmatisk forståelse for langt da dette vil gå ut over forutberegneligheten. Det kan ansees ekstra viktig at den registrerte lett kan forutse hva gjeldsopplysningene kan brukes til ettersom det ikke foreligger reservasjonsrett.⁹⁷

Oppsummert ansees den materielle metoden mest egnet. Et viktig aspekt ved gjeldsregistrene er at de skal avverge økt gjeldsgrad. Det er klart at risikoene, og da virkemidlene for å hindre dette, vil endres med tiden. Endelig er et viktig moment at det er lovgiver som har bestemt opprinnelige formål, mens formålene bak viderebehandlingen vil bli bestemt av andre aktører. Dette forsterker viktigheten av å kontinuerlig kunne endre hva som er forenlige formål i lys av kontekst.

I del 4.2.3 vil vurderingsmomentene i GDPR artikkel 6 nr. 4 bli presentert, før del 4.4 og 4.5 behandler konkret de to faremomentene rundt gjeldsinformasjonsordningen.

4.2.3 Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4

GDPR artikkel 6 nr. 4 angir momenter for lovlighetsvurderingen ved videre behandling av personopplysninger. Momentlisten er ikke uttømmende, jf. «blant annet». Denne i tillegg til A29-gruppens veiledning er derimot å betrakte som god veiledning for hva som skal ansees som forenlig videre bruk.⁹⁸ Bestemmelsen angir også i hvilken grad formål kan ansees lovlige til tross for at de er uforenlig med innsamlingsformålet. Etter bestemmelsen kan videre behandling likevel skje ved «den registrertes samtykke» eller etter «unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett». Allerede her ser vi at de to faremomentene presentert innledningsvis vil være relatert til unntakene. Den registrerte vil ha mulighet til å gi samtykke til nye formål før viderebehandling skjer. Denne muligheten vil bli nærmere behandlet i del 4.5. Dernest vil «særskilt hjemmel» etter gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning kunne

⁹⁷ Reservasjonsrett kan anses som et ledd av den grunnlovfestede rettigheten selvbestemmelsesrett. Det er et overordnet mål at hver enkelt skal ha mest mulig kontroll over bruk av egne opplysninger, jf. Helse- og omsorgsdepartementet (2021).

⁹⁸ Kuner mfl. (2020) s. 327.

gis dersom formålet med viderebehandlingen av «annen offentlig myndighet» er hjemlet i «unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett». Denne muligheten vil bli nærmere behandlet i del 4.4.

Felles for unntakene er at andre vilkår må oppfylles for at de kan realiseres, og dermed viderebehandling til uforenlige formål likevel kan ansees lovlige. For at unntaksregelen om samtykke skal aktualiseres må vilkårene for samtykke etter forordningens artikkel 4 nr. 11 og 7 være oppfylt. Dette innebærer for det første et frivillig, spesifikt, informert, utvetydig og dokumenterbart samtykke. Dernest kreves en aktiv handling med mulighet for tilbaketrekning av samtykke.⁹⁹

For at unntak for viderebehandling med grunnlag i lov skal gjelde, må gitte lovbestemmelser utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Unntakstilfellets formål er i dette tilfellet ansett samfunns viktig i en grad hvor viderebehandling bør tillates.¹⁰⁰

Selv om risikomomentene som skal undersøkes kan ansees som unntak fra formålsbegrensningsprinsippet er det hensiktsmessig å presentere uforenlighetsvurderingen. Dette ettersom unntakene først har betydning dersom det foreligger uforenlighet som gjør at viderebehandlingen av gjeldsopplysninger ikke kan utføres med grunnlag i opprinnelig behandlingsgrunnlag.

4.2.4 Formålsbegrensningsprinsippet oppsummert

Formålsbegrensningsprinsippet kan inndeles i to komponenter. Den første delen angir at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål. Dette gjelder uten unntak. Den andre delen innebærer en stenging for videre behandling av innsamlede personopplysninger til formål som ikke er forenlige med de opprinnelige. For å foreta en slik uforenlighetsvurdering må en se til vurderingsmomentene i GDPR artikkel 6 nr. 4. Videre behandling som ansees forenlig kan skje uten innhenting av nytt behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 nr. 1. Uforenlige formål ved videre behandling kan som utgangspunkt ikke skje. Her er det derimot noen unntak: Videre behandling til

⁹⁹ GDPR artikkel 7 og GDPR fortalepunkt 32.

¹⁰⁰ Skullerud mfl. (2021) s. 153.

arkivformål, som ikke behandles nærmere, etter samtykke, og med grunnlag i unionsrett eller medlemsstatenes nasjonale rett.

4.3 Vurderingsmomentene i GDPR artikkel 6 nr. 4

Det vil i det følgende foretas en kort introduksjon av vurderingsmomentene i forordningens artikkel 6 nr. 4 bokstav a-e.

For det første angir bokstav a at en skal legge vekt på enhver forbindelse mellom opprinnelig og tiltenkt formål ved viderebehandlingen. Dette ansees som kjernen i uforenlighetsvurderingen.¹⁰¹ Ved forbindelsesvurderingen har A29-gruppen fremhevet at det er formålets reelle innhold og da forbindelsen mellom disse som er relevant, ikke hvordan de språklig er formulert.¹⁰² Videre at dette gjør det vanskelig å konstatere forenlighet dersom det er stor avstand mellom formålene.¹⁰³ For eksempel kan kontrollformål sjeldent ansees å ha nær forbindelse med opprinnelig formål, da dette er lite forutberegnelig bruk for den registrerte.¹⁰⁴

Dernest skal en etter bokstav b ta hensyn til konteksten innsamlingen skjer i. Her se til forholdet mellom den registrerte og behandlingsansvarlige, og da den rimelige forventning den registrerte har i lys av forholdet.¹⁰⁵ Jo mer overraskende bruken er for den registrerte i lys av konteksten, jo mindre sannsynlig er det at viderebehandlingen er forenlig.¹⁰⁶

I tilfeller hvor innsamlingen har skjedd i lys av et kontraktsforhold er styrkeforholdet mellom den registrerte og behandlingsansvarlige særlig relevant. Også i tilfeller hvor innsamlingen bygger på registrertes samtykke. Dette ettersom graden av reell frivillighet, og hvor informert den registrerte var før innsamling, vil ha stor relevans.¹⁰⁷

Videre er personopplysningens art relevant etter bokstav c. Da særlig om den faller innunder den uttømmende opplistingen av «særlige kategorier av personopplysninger» etter GDPR artikkel 9 eller artikkel 10. Opplysningene etter bestemmelsene omtales heretter som sensitive

¹⁰¹ A29WP 03/2013 s. 23.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid. s. 24.

¹⁰⁴ Skullerud mfl. (2021) s. 154.

¹⁰⁵ GDPR fortalepunkt 50 nr. 6.

¹⁰⁶ A29WP 03/2013 s. 24.

¹⁰⁷ Ibid.

personopplysninger.¹⁰⁸ A29-gruppen har poengtert at videre behandling av sensitive personopplysninger ikke automatisk utelukkes, men det er en høyere terskel som gir en snevrere adgang jo mer sensitive de er.¹⁰⁹ Det kan poengteres at ved behandling av sensitive personopplysninger oppstiller artikkel 9 supplerende krav til behandlingen, hvilket vil kunne medføre en skranke mot videre behandling. Disse særlige kravene behandles ikke nærmere i avhandlingen.

Det skal videre vektlegges mulige konsekvenser av videre behandling etter bokstav d. A29-gruppen har uttalt at konsekvenser, både positive og negative, er sentrale moment i uforenlighetsvurderingen.¹¹⁰ Det er da et viktig moment hvor forutsigbare konsekvensene av videre behandlingen var for den registrerte på innsamlingstidspunktet.¹¹¹

Endelig skal det etter bokstav e vurderes om det foreligger nødvendige «garantier» ved videre behandling. Eksempler på slike garantier er kryptering¹¹² og pseudonymisering¹¹³. Garantier skal påse forsvarlig behandling som igjen sikrer den registrerte mot negative konsekvenser.¹¹⁴ A29-gruppen har uttalt at garantier kan avhjelpe, ved å kompensere for svakheter ellers ved viderebehandlingen.¹¹⁵

Selv om kryptering og særlig pseudonymisering kan ansees som nyttige sikkerhetstiltak er det ikke tale om anonymisering, som gjør at videre behandlingen faller utenfor GDPR sitt virkeområde.¹¹⁶ Det vil fortsatt være mulig å identifisere den registrerte med bruk av tilleggsinformasjon.¹¹⁷ A29-gruppen har påpekt at behandlingsansvarliges tro på anonymisering er en «Common mistake[...].»¹¹⁸ Praksis er at først ved fjerning av navn, personnummer og andre kjennetegn er det tale om en reell anonymisering.¹¹⁹ Oppsummert er det en svært høy terskel for anonymisering.

¹⁰⁸ Datatilsynet (2019b).

¹⁰⁹ A29WP 03/2013 s. 25.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid s. 26

¹¹² Kryptering er betegnelsen på tiltak som kan benyttes for å gjøre personopplysninger vanskelig tilgjengelig for uvedkommende, jf. Schartum (2016) s. 306.

¹¹³ Pseudonymisering går ut på å behandle personopplysninger på en slik måte at personopplysningene ikke kan knyttes til en bestemt registrert uten bruk av tilleggsopplysninger, jf. GDPR artikkel 4 nr. 5.

¹¹⁴ A29WP 03/2013 s. 26.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Informasjonen må knyttes til en identifisert eller en identifiserbar enkeltperson for å ligge innunder virkeområdet til GDPR, jf. art. 4 nr.1, jf. Skullerud mfl. (2021) s. 72.

¹¹⁷ GDPR fortalepunkt 26 nr. 2.

¹¹⁸ A29WP 05/2014 s. 21.

¹¹⁹ Datatilsynet (u.å); A29WP 05/2014 s. 7.

Gjennomgangen av momentene viser at uforenlighetsvurderingen må foretas på bakgrunn av de konkrete omstendighetene i aktuell viderebehandlingssituasjon. Det er tale om en individuell helhetsvurdering for hvert viderebehandlingsspørsmål.

Et resultat hvor formålet ved videre behandling er forenlig med opprinnelige formål, vil det opprinnelig behandlingsgrunnlaget gjøre viderebehandlingen lovlig.¹²⁰ Motsatt vil det ikke være et lovlig behandlingsgrunnlag dersom en kommer til at formålet med viderebehandlingen er uforenlig. Konsekvensen er at de allerede innsamlede opplysningene ikke kan brukes til det nye formålet.¹²¹ Personopplysningene må innsamles på nytt med grunnlag i GDPR artikkel 6 nr. 1.

4.3.1 Praksis som belyser forenlighetsvurderingen

Ved rettskildesøk har det ikke lyktes å finne praksis fra EU, norske eller andre lands domstoler som tar opp vurderingsmomentene i GDPR artikkel 6 nr. 4.¹²²

Da momentene er en spesifisering av uforenlighetsvurderingen ved GDPR, og ikke en nyvinning, kan en dermed se til tidligere praksis rundt vurderingen.

I Konings doktorgradsavhandling om formålsbegrensningsprinsippet fra 2020 ble EU-domstolens manglende vurdering av uforenlighetsvilkåret redegjort for.¹²³ I avhandlingen er det lagt til grunn at EU-domstolen heller ikke har tatt opp uforenlighetsvurderingen i tilfeller hvor denne er etterspurt og kunne blitt tematisert.¹²⁴

Ved siste kjente forespørsel ble vurderingen ikke ytterligere klargjort av EU-domstolen.¹²⁵

I lys av manglende rettspraksis må vi søke tolkningsstøtte andre steder. EMD har ikke vist til uforenlighetsvurderingen direkte, men anvendt flere av vurderingsmomentene som nå er beskrevet i GDPR artikkel 6 nr. 4 ved vurdering av om retten til respekt for privatlivet er krenket. Et eksempel er M.S. v Sweden.¹²⁶ Saken gjaldt spørsmålet om et sykehus hadde

¹²⁰ Skullerud mfl. (2021) s. 152.

¹²¹ Prop. 56 LS (2017-2018) s. 37.

¹²² GDPR TEXT (u.å); EUR-Lex (u.å).

¹²³ Koning (2020) s. 139.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Se Latvijas Republikas Saeima [GC], C-439/19. I dommen ble vurderingsmomentene etter bestemmelsen ikke nærmere klargjort, da EU-domstolen mente behandling var ulovlig på bakgrunn av «the particular sensitivity of the data», jf. avsnitt 74.

¹²⁶ M.S. v Sweden [J], 1997, no 20837/92.

krenket en pasients rett til respekt for privatlivet ved å utlevere helseopplysninger om vedkommende til Försäkringskassan, uten samtykke. Helseopplysningene ble viderebehandlet av Försäkringskassan da pasienten søkte yrkesskadeerstatning, som ble avslått. Klager mente Försäkringskassans viderebehandling utgjorde en krenkelse av hennes rett til privatliv. EMD uttalte at viderebehandlingen var utover hva den registrerte kunne forvente, men uten å utgjøre en krenkelse av artikkel 8.

En nyere EMD-sak, Surikov v. Ukraine, bekrefter at upåregnelig videre behandling krenker retten til privatliv.¹²⁷ Sakens bakgrunn var klage på avslag om forfremmelse på grunnlag av et nitten år gammelt sertifikat fra militæret. Sertifikatet inneholdt personopplysninger om vedkommendes psykiske helse som hadde medført at han ble ansett uegnet for militærtjeneste. EMD konkluderte at bruk av opplysningene var til formål som var ukompatible med innsamlingsformål.

Videre har Høyesterett, ved HR-2012-00234-A (Avfallsservice-saken), behandlet uforenlighetsvurderingen indirekte. Dommen gjaldt oppreisningskrav etter personopplysningsloven av 2000 § 49. Sakens bakgrunn var at en ansatt i Avfallsservice AS hadde blitt oppsagt på grunn av avvik mellom timelistene og hva som fremgikk av elektronisk logg i arbeidsbil. Den avskjedigede mente bruk av personopplysningene som bevis i saken var i strid med personopplysningsloven § 11 (1) bokstav c. Etter bestemmelsen var behandlingsansvarlige pålagt å «ikke [...] senere [bruke opplysningene] til formål som er uforenlig med de opprinnelige formålet med innsamlingen». Bestemmelsen gav uttrykk for formålsbegrensningsprinsippet. Høyesterett konkluderte at opprinnelig formål og formålet med viderebehandlingen var uforenlige. Til dette poengterte retten at «kontrolltiltak ikke bare kunne være en ulempe for den som har noe å skjule, men også for den som ikke har noe å skjule», og at «generell overvåkning i arbeidslivet vil være en belastning», jf. avsnitt 56. Videre, i avsnitt 61, ble den registrertes berettigede forventning fremhevet. Her at potensiell, senere videre behandling til kontrollformål må uttrykkelig informeres om, på forhånd, til den registrerte.

Høyesterett behandlet også formålsbegrensningsprinsippet ved viderebehandling i HR-2020-1776-A. Dommen omhandlet adgangen til å utlevere biologisk mangfold etter

¹²⁷ Surikov v. Ukraine [J], 2017, no. 42788/06.

helseforskningsloven § 27. Bestemmelsen stenger for videre behandling, også med den registrertes samtykke. Retten fremhevet at selv om det ved helhetsvurderingen var momenter, som barnets beste, som vektla viktigheten av å kunne viderebehandle, ble det konkludert med at bestemmelsen ikke kunne tolkes innskrenkende. Dette da ordlyden var klar og innskrenking ville medføre fare for formålsutglidning, som igjen vil svekke tilliten befolkningen hadde til primærformålet.¹²⁸

Oppsummert illustrerer dommene viktigheten av den registrertes forventning ved viderebehandling av personopplysninger samt ivaretagelse av tilliten til den primære behandlingsaktiviteten. Høyesterettpraksis har ikke rettskildemessig vekt ved tolkning av GDPR.¹²⁹ Norsk lov har derimot vært knyttet opp til formålsbegrensningsprinsippet i personverndirektivet, som igjen gjør at Høyesterett har praktisert relevante EU-rettslige kilder rundt prinsippet. Momentene fra dommen illustrerer slik viktigheten av ivaretagelse av forutberegnelighet for den registrerte i lys av formålsbegrensningsprinsippet.

Vedtak fra nasjonale tilsynsmyndigheter har som påpekt i oppgavens del 1.4 begrenset rettskildemessig vekt, men kan belyse forståelsen av forordningen. Kildesøk i GDPR Enforcement Tracker viser praksis fra flere av EUs tilsynsorgan rundt formålsbegrensningsprinsippet (117 treff ved søk «art. 5 (2) b»).¹³⁰ Det er imidlertid mangel på tilsynsmyndigheters vurdering av uforenlighetsvurderingen, også for Datatilsynets vedkommende, etter GDPR artikkel 6 nr. 4.¹³¹ Felles for vedtakene er at GDPR artikkel 6 nr. 4 ikke blir en nødvendig drøftelse, da tilsynene finner at krav til behandlingsgrunnlag eller første del av formålsbegrensningsprinsippet ikke er oppfylt.¹³²

I hittil siste sak fra Personvernemnda som berører uforenlighetsvurderingen, innklaget privatperson A et vedtak fra NAV. Datatilsynet hadde konkludert at viderebehandlingen av forskningsdata, innsamlet i regi av et forskningsprosjekt, til kontrollformål ikke var ulovlig.¹³³ A, en fastlege som hadde blitt utvalgt til å delta i forskningsprosjekt, ble fratatt «retten til å praktisere for trygdens regning» etter folketrygdloven § 25-7 på bakgrunn av forskningsdataene. Personvernemnda presiserte at spørsmålet om hvorvidt NAV kunne

¹²⁸ HR-2020-1776-A avsnitt 39.

¹²⁹ Jf. Del 1.4.

¹³⁰ I stor grad bøter fra nasjonale tilsynsorgan etter innsamling av navn, telefonnummer e.l for et formål, ofte på nett, som ikke oppfyller første del av formålsbegrensningsprinsippet.

¹³¹ Syn etter ulike søk på «art. 6 (4)» i GDPR Enforcement Tracker (u.å).

¹³² Se f.eks. NIF-saken (2020) s. 10.

¹³³ PVN-2021-19.

videre behandle personopplysningene må sees i lys av om bruk til kontrollformål var uforenlig med NAV sine opprinnelige formål etter folketrygdløven. En må se til aktørens naturlige virkeområde. Nemnda bemerket at NAV er ansvarlig for kontrollvirksomhet av utbetalinger etter folketrygden. Slik må kontroll av utbetalinger ansees å falle innenfor virksomhetens naturlige virkeområde. Personvernemnda konkluderte dermed med at bruken av personopplysningene til kontrollformål ikke var uforenlig og A fikk slik ikke medhold i klagen.

4.4 Viderebehandling ved «særskilt hjemmel», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12

Utgangspunktet for viderebehandling av gjeldsinformasjonen i gjeldsregistrene, etter gjeldsinformasjonsloven § 12, er at adgangen bør begrenset i størst mulig grad.¹³⁴ Hensikten med begrensningen er å skape tillitt til at gjeldsopplysningene ikke kan misbrukes, komme på avveie eller bli brukt utenfor sitt formål.¹³⁵ Gjeldsinformasjonsloven § 12 bidrar slik til ivaretagelse av forutberegnelighet, ettersom den uttømmende opplister aktørene som kan få utlevert, og da viderebehandle, gjeldsopplysningene. De registrerte kan slik forvente at kun de opplistede aktører kan viderebehandle ens gjeldsopplysninger. Det kan imidlertid spørres om dette er en realitet da «annen offentlig myndighet» kan få utlevert gjeldsopplysninger, og da viderebehandle opplysningene, ved «særskilt hjemmel», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning. Dette ettersom det kan stilles spørsmål om hvem «annen offentlig myndighet» er. Begrepet er ikke legaldefinert i gjeldsinformasjonsloven § 2. Etter ordlyden må det være tale om offentlige instanser. Statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsmyndigheter faller innenfor. Dette utgjør en stor gruppe av potensielle aktører. Ved kildesøk er det ikke mulig å finne en liste over offentlige aktører som har slik «særskilt hjemmel».

Mangelen på oversikt over hvilke aktører som kan ha hjemmel etter bestemmelsen, kan medføre at gjeldsinformasjonsloven § 12 i realiteten ikke gir en uttømmende oppstilling over hvilke aktører som kan viderebehandle ens gjeldsopplysninger.

¹³⁴ Hagen (2021) s. 69.

¹³⁵ Prop. 87 L (2016-2017) s. 37.

Krav om «særskilt hjemmel» tilsier at de offentlige aktørene må ha et rettsgrunnlag i lov, forskrift, rettspraksis eller lignende, for å viderebehandle personopplysningene i gjeldsregistrene. At hjemmel skal være «særskilt» medfører at rettsgrunnlaget må gjelde uthenting av gjeldsinformasjon fra gjeldsregistrene spesifikt. En kan dermed ikke foreta en utvidende eller kontekstuell tolkning av andre hjemler, retten må fremgå klart av ordlyden. For eksempel medfører ikke en offentlig aktørs adgang til bakgrunnssjekk automatisk at en også kan uthente gjeldsinformasjon fra gjeldsregistrene.

Formålsbegrensningsprinsippets andre del, forenlighetsdimensjonen, medfører at formålet bak den «særskilte hjemmelen» ved offentlig aktørs viderebehandling av gjeldsopplysningene ikke må være uforenlig med formålene i gjeldsinformasjonsloven, jf. del 4.2.2.

Behandlingsgrunnlaget for utleveringen vil være lovlig ved forenlighet. Da slipper ny behandlingsansvarlig å samle inn opplysningene på nytt. Ved uforenlighet vil dermed ikke behandlingsgrunnlaget for innsamlingen av gjeldsopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen være et gyldig grunnlag for viderebehandlingen. Som konstatert i del 4.2.2 kan en likevel slippe ny innsamling «Dersom behandlingen [...] bygger på [...] medlemstatenes nasjonale rett» og dette «utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. GDPR artikkel 6 nr. 4.¹³⁶ Formålsbegrensningsprinsippet vil dermed ikke stenge for at offentlige aktører viderebehandler gjeldsopplysninger så lenge de har hjemmel i nasjonal rett samt oppfyller kravene om nødvendighet og forholdsmessighet.

Gjeldsinformasjonsforskriften § 6 setter en høyere terskel for behandling av gjeldsopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen enn det som følger av GDPR. Etter bestemmelsen skal «Gjeldsopplysninger [...] kun benyttes til de formål som er bestemt i gjeldsinformasjonsloven § 12». Regelverket stenger slik for uforenlighetsvurderingen ved at den klargjør at det kun er de opplistede formål som medfører lovlig viderebehandling av gjeldsopplysningene.

Imidlertid følger det av gjeldsinformasjonsloven § 12 (8) at «Departementet kan i forskrift gi nærmere regler eller treffe enkeltvedtak om utlevering av gjeldsopplysninger fra

¹³⁶ Ved videre behandling på bakgrunn av berettigede interesser, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e, aktualiseres den registrertes rett til å protestere mot behandlingen. Det avgrenses mot denne drøftelsen av plasshensyn samt informasjonsplikten til behandlingsansvarlig.

gjeldsinformasjonsforetak». Dette åpner for at lovgiver kan utvide anvendelsesområdet for viderebehandling. Ved forskriftsgivning må formålsbegrensningsprinsippet være overholdt, jf. del 3. Formålet ved forskriften må dermed enten ikke være uforenlig med opprinnelige formål eller det må falle inn under unntaket i GDPR artikkel 6 nr. 4.

Foreløpig ansees ikke det første faremomentet å ødelegge for at regelverket rundt gjeldsinformasjonsordningen overholder formålsbegrensningsprinsippet. Imidlertid kan det påpekes at grunnpilaren i formålsbegrensningsprinsippet er forutberegnelighet. Selv om adgangen for særskilt hjemmel ikke automatisk strider mot formålsbegrensningsprinsippet kan det spørres om den overholder det underliggende målet. Dette da det vil ansees lite påregnelig for den registrerte hvilke aktører som faktisk kan viderebehandle ens gjeldsopplysninger. Synspunktet styrkes ved at denne avhandlingen ikke har lyktes i å finne en god oversikt. Selv etter kontakt med Datatilsynet, Finans Norge og flere forespørsler sendt til ulike offentlige aktører, er det vanskelig å forstå hvilke «andre offentlige myndigheter» som satt med «særskilt hjemmel» til å hente ut gjeldsinformasjon fra registrene.

Etter kildesøk kan det imidlertid konstateres at Skattemyndighetene¹³⁷ og Nasjonal sikkerhetsmyndighet er eksempler på «annen offentlig myndighet» som har rettsgrunnlag for å uthente gjeldsopplysninger etter gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet har hjemmel til uthenting i sikkerhetsloven § 8-5 og klareringsforskriften § 8. Det foreligger også forslag om ny forskrift som vil gi Norges Bank rettslig grunnlag til å uthente gjeldsopplysninger ved bakgrunnssjekk.

Det ville vært for omfattende å undersøke om alle offentlige aktører med tilgang overholder prinsippet om formålsbegrensning. Av den grunn avgrenses videre behandling til eksempelet om Norges Bank, da det er tale om et konkret forslag til ny forskrift. Slik vil utfallet forme videre forståelse, og da anvendelse, av lovverket rundt gjeldsinformasjonsordningen.

4.4.1 Innhenting av gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank

Norges Bank er en av aktørene opplistet i gjeldsinformasjonsloven § 12. Etter bestemmelsens (4) første setning kan Norges Bank uthente gjeldsopplysninger til «analyse-, overvåkings- og

¹³⁷ Hagen (2021) s. 72.

statistikkformål».¹³⁸ Som vist til under del 4.4 kan Norges Bank kun viderebehandle gjeldsopplysningene til formålene som fremgår av gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) første setning som behandlingsgrunnlag, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 6.

Uforenlighetsvurdering etter GDPR artikkel 6 nr. 4 vil dermed ikke aktualiseres ved spørsmålet om hvorvidt Norges Bank kan bruke gjeldsopplysningene til andre formål.

Da Norges Bank er «annen offentlig myndighet» er det imidlertid mulighet for å uthente gjeldsopplysninger fra gjeldsregisteret med «særskilt hjemmel».¹³⁹ Det er bruk av denne hjemmelen som nå ligger ute til høring ved forslag om ny forskrift, som vil gi Norges Bank «særskilt hjemmel» til å innhente gjeldsopplysninger ved bakgrunnssjekk.

Norges Bank har per i dag hjemmel i sentralbankloven § 2-15 til å innhente kredittopplysninger om blant annet dem som skal utføre arbeid eller tjeneste for banken.¹⁴⁰ Formålet med Norges Banks innhenting av kredittopplysninger er å utføre personkontroll for å ivareta sikkerhets hensyn.¹⁴¹ Formålet med å utføre bakgrunnssjekk på sine ansatte kan neppe falle innenfor «analyse-, overvåknings- og statistikkformål» i gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) første setning. Da det er et krav om «særskilt hjemmel» i gjeldsinformasjonsloven § 12 (4) siste setning kan heller ikke Norges bank etter dagens rettsstilstand innhente kredittopplysninger fra gjeldsregistrene for å foreta bakgrunnssjekk av ansatte med hjemmel i sentralbankloven § 2-15. Ved forslag til ny forskrift er det imidlertid lagt opp til at forskriftens § 2 (2) skal utvide hvilke personopplysninger Norges Bank kan uthente ved bakgrunnssjekk, til å også gjelde innhenting om en persons usikrede gjeld.¹⁴²

Det må vurderes om forskriftsbestemmelsen går innunder unntaket i GDPR artikkel 6 nr. 4 om at «medlemsstatenes nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1» og slik

¹³⁸ Slik uthenting kan gjeldsinformasjonsforetak kreve vederlag for etter gjeldsinformasjonsloven § 14 (1) første setning, jf. § 12.

¹³⁹ Gjeldsinformasjonsforetakene kan ikke kreve vederlag for slik uthenting, jf. gjeldsinformasjonsloven § 14 (1) annen setning, jf. § 12.

¹⁴⁰ Et annet interessant moment ved forslag til ny forskrift er bestemmelsens § 2-5 (3) og (4) som vil gi Norges Bank hjemmel til å uthente gjeldsinformasjon om «de som får adgang til Norges Banks bygning uten følge». Dette vil gjøre at f.eks. Finanstilsynets fremtidige ansatte kan bli bakgrunnssjekket, jf. Finanstilsynet (2021).

¹⁴¹ Finansdepartementet (2021).

¹⁴² Datatilsynet (2021b) s. 1.

kan ansees som et behandlingsgrunnlag for uforenlig viderebehandling av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 6 nr. 4.¹⁴³

For det første kreves det rettsgrunnlag i «medlemstatenes nasjonale rett». Etter GDPR fortalepunkt 41 menes det med dette «ikke nødvendigvis en regelverksakt vedtatt av et parlament». Det kreves derimot at disse er «fastsatt i henhold til forfatningsordning i den berørte medlemsstat». Avhandlingen avgrenses mot andre lovkrav som fremgår av GDPR.

Fastsettelse av Forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank vil være et slikt særskilt rettsgrunnlag knyttet til selve viderebehandlingen med bakgrunn i «medlemsstatenes nasjonale rett», jf. GDPR artikkel 6 nr. 4.

For det andre må også Norges Banks viderebehandling av gjeldsopplysningene ved bakgrunnsrett være et «nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. GDPR artikkel 6 nr. 4.

Etter GDPR artikkel 23 nr. 1 bokstav h) kan en utføre «kontroll-, tilsyns- eller reguleringsfunksjon som, også midlertidig, er knyttet til utøvelse av offentlig myndighet i tilfellene nevnt i bokstav a)-e) og g)». Bakgrunnsjekk av personer som skal utføre arbeid for Norges Bank eller ha tilgang til deres bygg ansees for en slik kontrollreguleringsfunksjon. Videre er det gjort rede for i Norges Banks høringsnotat at uthenting av blant annet gjeldsinformasjon gjøres «ut fra hensynet om å ivareta sikkerheten i Norges Bank, og beskytte de verdier som forvaltes av Norges Bank på vegne av det norske folk».¹⁴⁴

Oppsummert kan innhenting av gjeldsopplysninger fra gjeldsregistrene ved bakgrunnsjekk ansees å være en viderebehandling for å «sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», jf. GDPR artikkel 6 nr. 4.

¹⁴³ Det kunne blitt diskutert om det å miste muligheten til å tiltre i arbeid hos Norges Bank er med på å forebygge gjeldsproblemer. Dette ville ha rammet få «enkeltpersoner» og ansees dermed ikke tilstrekkelig ved en forenligsvurdering, jf. gjeldsinformasjonsloven § 1.

¹⁴⁴ Norges Bank (2021a) s. 3; Hensynene kan også kobles opp mot «Nasjonal sikkerhet» etter GDPR artikkel 23 nr. 1 bokstav a og bokstav b's «generell allmenn interesse for [...] medlemsstats viktige økonomiske eller finansielle interesser».

Dernest må viderebehandlingen være «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn», jf. GDPR artikkel 6 nr. 4. Det må dermed vurderes om tiltaket, Norges Banks anledning til å viderebehandle gjeldsopplysninger i gjeldsregistrene ved bakgrunnssjekk, er «nødvendig» og «forholdsmessig» for å ivareta sikkerheten i Norges Bank og beskytte verdiene de forvalter.

At noe er «nødvendig» tilsier rent språklig at det er påkrevd for å oppfylle hensikten bak handlingen. Innhenting av gjeldsopplysninger fra gjeldsregistrene må dermed være et essensielt moment ved bakgrunnssjekk for å ivareta sikkerheten i Norges Bank.

Norges Bank har i høringsutkast konkludert at innhenting av gjeldsopplysninger er et slikt essensielt element.¹⁴⁵ Dette da Norges Bank mener dette vil bidra til å avklare om «uordnet privatøkonomi [...] kan gjøre personer mer sårbar for press og økonomisk utroskap».¹⁴⁶ At nødvendighetskravet er oppfylt stiller Datatilsynet seg bak i sitt hørings svar.¹⁴⁷ Det legges til grunn at nødvendighetskriteriet i GDPR artikkel 6 nr. 4 er oppfylt.

Dernest må viderebehandlingen være et «forholdsmessig tiltak».

Forholdsmessighetsvilkåret er en skranke for bruk av personopplysninger i GDPR.¹⁴⁸ Dette ved at godet ved å bruke opplysningene må oppveie inngrepet bruken har for den registrerte. Vilkåret medfører slik en avveining mellom behandlingsansvarliges behov for å bruke personopplysningene og den registrertes rett til beskyttelse etter GDPR.¹⁴⁹

Spørsmålet er om Norges Banks behov for å undersøke om en person har «uordnet privatøkonomi» for å ivareta egen sikkerhet og beskytte verdiene de forvalter kan veie opp for inngrepet det medfører ovenfor den registrerte; å gi unntak fra kravene ved uforenlighetsdimensjonen ved viderebehandling av personopplysninger fra gjeldsregistrene.

Norges Bank har i sitt høringsnotat konkludert at uthenting av gjeldsopplysninger fra gjeldsregistrene er et forholdsmessig tiltak. Dette særlig på bakgrunn av sikkerhetstiltakene

¹⁴⁵ Norges Bank (2021a) s. 3.

¹⁴⁶ Ibid. s. 6.

¹⁴⁷ Datatilsynet (2021b) s. 3.

¹⁴⁸ EDPB 3/2019 s. 11 – 13.

¹⁴⁹ Ibid.

som vil foreligge for å ivareta personvern hensyn, og slik redusere personvernkonsekvensene.¹⁵⁰

Datatilsynet på sin side poengterer i høringssvar at «innhenting av gjeldsopplysninger til formålet i høringsnotatet innebærer et uforholdsmessig stort inngrep».¹⁵¹ Det bakenforliggende for høringssynet er at Datatilsynet mener at selv om uthenting fra gjeldsregistrene vil være «begrenset til tilfeller der sikkerhetshensyn tilsier det» så vil det være «lite forutberegnelighet for dem som vil falle inn under bestemmelsen».¹⁵² Norges tilsynsmyndighet ved GDPR mener dermed at det vil være «uheldig at formålet med gjeldsinformasjonsloven utvides gjennom spesiallovgivning».¹⁵³ Her poengteres det videre at dette kan utgjøre en fare for formålsutglidning.

Norges Bank har i nytt brev presisert behovet for å kunne uthente gjeldsinformasjon i gjeldsregistrene. Dette særlig for å motsi Datatilsynets standpunkt om at uthenting vil være uforholdsmessig. I presiseringsbrevet uttaler Norges Bank at det har vært praksis for uthenting av mulige ansattes økonomi ved samtykke.¹⁵⁴ Videre at slik informasjonsuthenting er nødvendig for å avklare «økonomiske motiver hos kandidater» og at innhenting kun skal gjøres ved slik nødvendighet.¹⁵⁵

Norges Bank har ved dette en praksis for uthenting av gjeldsinformasjon etter samtykke. Forskjellen mellom denne og eventuell godkjenning av forskrift er den registrertes kontroll over egne opplysninger. Gjeldende praksis er at kandidater selv gir behandlingsgrunnlag ved samtykke etter GDPR artikkel 6.1 bokstav a. Da må også behandlingsansvarlige Norges Bank påse at alle krav til samtykkebasert uthenting foreligger. Dersom man utvider anvendelsesområdet til gjeldsinformasjonsloven gjennom forskrift, vil ikke den registrerte selv ha kontroll over Norges Banks uthenting. Det vil her være opp til Norges Bank å avgjøre om det er nødvendig å innhente informasjon for å analysere mulige kandidaters økonomiske sårbarhet.

Som poengtert av Datatilsynet kan ny forskrift føre til utvidelse av gjeldsinformasjonslovens anvendelsesområde. Dette vil igjen gjøre at gjeldsregistrene får

¹⁵⁰ Norges Bank (2021a) s. 2 – 3.

¹⁵¹ Datatilsynet (2021b) s. 4.

¹⁵² Ibid. s. 3.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Norges Bank (2021b) s. 3.

¹⁵⁵ Ibid. s. 4.

et nytt formål etter forskriften. Mulige ringvirkninger kan være at flere offentlige aktører vil ha et ønske om å få tak i opplysningene.¹⁵⁶ Dette særlig ved utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen til å også omfatte pantesikret gjeld. Forutberegneligheten, som er et overordnet mål ved formålsbegrensningsprinsippet, vil bli satt på prøve dersom det stadig blir vanskeligere for den registrerte å vite hvilke aktører som kan uthente ens gjeldsopplysninger, og hva disse skal brukes til.

Høringen er ikke ferdigbehandlet pr. mai 2022. Når det gjelder spørsmålet om forskriften vil overholde prinsippet om formålsbegrensning, beror det på om forholdsmessigheten vil brite eller ikke. Her må det særlig legges vekt på den registrertes forventning og tilliten til gjeldsregisteret, poenger fremhevet både i forarbeidsuttalelsene, veiledninger og rettspraksis. Et sentralt moment, som vist til i del 4.3, er at kontrollbruk sjeldent ansees å ha forbindelse med opprinnelig formål. Dette da det vil være lite forutberegnelig for den registrerte. Her kan det også bemerkes at de negative konsekvensene, f.eks. at informasjon om kredittlånet en tok opp i 2012 blir uthentet av Norges Bank ved jobbsøknad til Finanstilsynet i 2022, må ansees lite forutberegnelig for den registrerte. På den andre siden, som vist til i del 3.2.1, er den røde tråden i GDPR en balansegang. Slik må også aktører ha mulighet til å bruke personopplysninger ved behov. Norges Bank sitt mål om å avgrense behandling til kun nødvendige tilfeller, samt gode beskyttelsestiltak, veier opp for det upåregnelige inngrepet i den registrertes personvern som viderebehandling ved bakgrunnssjekk medfører.

Forarbeidsuttalelsene for gjeldsinformasjonsloven, som poengterer viktigheten av at kommende innsamling av gjeldsopplysninger «blir brukt til de formål de er innsamlet for» og ikke «utenfor sitt formål», tar sikte på en overholdelse av formålsbegrensningsprinsippet samt et forsterket vern. Slik går det norske regelverket i utgangspunktet lengre enn formålsbegrensningsprinsippet, ved å i større grad ønske å beskytte den enkeltes personvern heller enn nødvendigheten av å kunne behandle gjeldsopplysninger til ulike formål, jf. del 3.2.3.¹⁵⁷ Det bør derimot presiseres at viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen er noe spesielt, da innsamlingen skjer automatisk og da uten at den registrerte har reservasjonsmulighet.

¹⁵⁶ At flere halvoffentlige aktører ønsker tilgang til gjeldsopplysningene til andre formål er bekreftet etter samtale med direktør for personvern i PwC, Christine Ask Ottesen.

¹⁵⁷ Prop. 87 L (2016-2017) s. 7 og 42.

Det kan på denne bakgrunn argumenteres for at forutberegneligheten som skal ivaretas ved formålsbegrensningsprinsippet er ekstra viktig. En utvanning av formålet med ny forskrift vil dermed kunne ødelegge tilliten befolkningen har til bakgrunnen for innsamlingen. At tillit er viktig forsterkes av befolkningens syn om at det er særlig viktig å ha beskyttelse mot videre bruk av privatøkonomiske opplysninger.¹⁵⁸ Oppsummert er det viktig å ha tillit i befolkningen. Tillit skapes ved at påregnet bruk og faktisk bruk sammenfaller.

Formålsbegrensningsprinsippet i GDPR skal påse dette. For å oppnå denne tilliten er det dermed viktig at regelverket overholder prinsippet. Dette gjøres i hovedtrekk ved å påse forutberegnelighet i hvordan gjeldsopplysningene i gjeldsregistrene kan bli viderebehandlet.

4.5 Viderebehandling ved samtykke fra den registrerte

Den andre særlige problemstillingen som reises ved viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen er om den registrerte har rettslig adgang til å samtykke til viderebehandling.

Som vist til under punkt 4.2.2 åpner GDPR artikkel 6 nr. 4 for viderebehandling av personopplysninger til uforenlige formål med «den registrertes samtykke» som behandlingsgrunnlag. GDPR artikkel 7 regulerer hva som utgjør et gyldig samtykke. Etter bestemmelsen må samtykket for det første være frivillig, spesifikt, informert, utvetydig og dokumenterbart. Dernest må det bli gitt ved aktiv handling og med mulighet for tilbaketrekning.¹⁵⁹

Etter alminnelige regler om innsynsrett, samt i overenstemmelse med GDPR artikkel 15, har en rett til å uthente egne personopplysninger.¹⁶⁰ Samtykke er et lovlig behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Gjeldsinformasjonslovens strenge regulering stenger imidlertid for samtykkebasert uthenting. For det første da hvem som kan uthente gjeldsopplysninger er uttømmende regulert i gjeldsinformasjonsloven § 12. For det andre stenger gjeldsinformasjonsforskriften § 6 for at en kan samtykke til hvilket som helst formål ved viderebehandlingen, ettersom formålet må sammenfalle med gjeldsinformasjonsloven § 12. Oppsummert er det motstrid mellom den registrertes utgangspunkt om å kunne samtykke

¹⁵⁸ Personvernundersøkelsen (2019).

¹⁵⁹ GDPR artikkel 7 og GDPR fortalepunkt 32; Momentene vil bli nærmere redegjort for under punkt 4.5.2.

¹⁶⁰ Prop. L 87 (2016-2017) s. 63.

til behandling etter GDPR, og gjeldsinformasjonsordningens strenge regulering av adgangen til viderebehandling.

Den registrertes rett etter GDPR artikkel 15 er imidlertid ivaretatt ved at «den opplysningen gjelder» kan kreve at «Gjeldsinformasjonsforetak [utleverer] gjeldsopplysninger», jf. gjeldsinformasjonsloven § 12 (1) bokstav d. Slik har enhver som er registrert i gjeldsregistre rett til å uthente egne gjeldsopplysninger. Den registrertes posisjon som eier av egne data vises også ved at forbudet mot å «gi opplysningene videre til andre» i gjeldsinformasjonsloven § 12 (6) ikke gjelder «den opplysningen gjelder». Av den grunn har registrerte mulighet til å dele egen gjeldsinformasjon fra gjeldsregistre.

Da den registrerte kan dele gjeldsopplysningene videre etter uthenting kan det virke noe paradoksalt at regelverket stenger for samtykkebasert uthenting. Dette særlig da samtykke er både et selvstendig behandlingsgrunnlag og et unntak ved uforenlig viderebehandling etter personvernforordningen.

Spørsmålet om samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger etter gjeldsinformasjonsloven ble tatt opp i 2019 etter spørsmål fra Finans Norge.¹⁶¹ Jeg ble informert om saken etter henvendelse til Finans Norge angående masteravhandlingen og senere telefonsamtale med Gry Nergård ved Finans Norge. På bakgrunn av dialogen søkte jeg innsyn i sak om samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger og fikk innsyn per 27. januar 2022. Av plasshensyn vil den videre avhandlingen om samtykkebasert uthenting av gjeldsopplysninger begrenses til eksemplet tatt opp av Finans Norge i 2019; om finansagenter kan gis samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger, og i hvilken grad dette påvirker lovverkets overholdelse av formålsbegrensningsprinsippet.

4.5.1 Finansagenters mulighet til samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon

Sak om samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon startet ved e-post fra Finans Norge til Barne- og likestillingsdepartementet.¹⁶² Her påpekte Finans Norge utfordringer fra et forbrukerperspektiv som vil oppstå dersom det utvikles en praksis hvor prissammenligningsportaler eller andre agenter/affiliates/whitelabels får tilgang til

¹⁶¹ Vedlegg 1.

¹⁶² Ibid.

gjeldsinformasjon ved samtykke. Utfordringene som ble presentert var primært at finansagenter ikke er finansforetak, og slik underlagt Finanstilsynet. Dernest at finansagenter ikke utfører kredittvurderinger, og da faller innenfor lovens adgang til å uthente gjeldsinformasjon. Endelig spørsmål om hvorvidt forbrukerne vil forstå at finansagentene ikke behøver gjeldsopplysningene til å utføre kredittvurderinger.¹⁶³

Barne- og likestillingsdepartementet besvarte Finans Norges henvendelse den 01.03.2019. I brev konkluderte departementet at det vil «være i strid med uttømmende regler i gjeldsinformasjonsloven § 12» dersom en tillater samtykkebasert tilgang.¹⁶⁴ Det poengteres at selv om utgangspunktet er at enhver har frihet til å gi andre fullmakt til innsyn i personopplysninger om en selv, så er det fastsatt svært strenge regler ved gjeldsinformasjonsordningen på bakgrunn av personvern hensyn.¹⁶⁵

Oppsummert var rettstilstanden per 2019 at en ikke tillater samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon på bakgrunn av gjeldsinformasjonslovens strenge regulering av hvem som kan viderebehandle gjeldsopplysningene. Det norske regelverket gir ved dette en bedre ivaretagelse av formålsbegrensningsprinsippet enn hva som fremgår av GDPR ved samtykkespørsmålet.

Lendo AS (Lendo) sendte den 22.03.2019 brev til departementet hvor de presiserte behovet for samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjonen i gjeldsregistrene. Oppsummert påpekte Lendo at selv om de ikke selv utfører kredittvurderinger, har tilgang til gjeldsinformasjon en viktig funksjon som sikkerhetsmargin når banker svarer på anbud. Lendo mente videre at de må kunne få tilgang til gjeldsopplysningene den registrerte selv har rett på etter gjeldsinformasjonsloven § 12 (1) bokstav d eksklusivt ved lånesaksbehandling.¹⁶⁶

Departementet svarte på Lendos bemerkninger ved brev av 25.03.2019. Her bekreftet departementet at samtykkebasert tilgang ikke er tillatt. Videre bemerkes det at formålet med gjeldsinformasjonsloven er motvirkning av gjeldsproblemer, ved å hindre at personer med mye forbrukskreditt pådras mer gjeld. Slik er det ikke å bidra til billigst mulig lån, som Lendo har som hensikt.¹⁶⁷

¹⁶³ Vedlegg 1.

¹⁶⁴ Vedlegg 2 s. 2.

¹⁶⁵ Ibid s. 1.

¹⁶⁶ Vedlegg 3.

¹⁶⁷ Vedlegg 4.

Oppsummert er synet at finansagenter, som Lendo, hverken vil behandle gjeldsopplysninger etter formålet om å «bedre kredittvurderinger», ved at de ikke utfører disse, eller «forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner», jf. gjeldsinformasjonsloven § 1.

Ved senere rettskildesøk oppdaget jeg to nye brev fra Finans Norge angående samtykkebasert tilgang til gjeldsregistrene. Det første til Barne- og familiedepartementet av 22.06.2020 og det andre til Finanskomiteen av 29.10.2020. Ingen av disse brevene var vedlagt ved innsynsbegjæring 27.01.2022.

I brev til departementet fremgår det at det foreligger praksis hvor finansagenter gis tilgang til gjeldsinformasjon ved samtykke.¹⁶⁸ Ettersom departementet tidligere har konkludert at samtykkebasert tilgang strider mot regelverket, ønsker Finans Norge «snarlig tilbakemelding fra departementet» hvorfor dette «er greit sett i lys av departementets tidligere tolkning.»¹⁶⁹ På lik linje ønsker Finans Norge en begrunnelse i brev til Finanskomiteen da de «ikke [har] mottatt noen skriftlig forklaring på at den faktiske eller rettslige situasjonen har endret seg etter av vi mottok brev 01.03.2019».¹⁷⁰ Det poengteres også i brevet at departementet ikke har besvart henvendelsen av 22.06.2020. Etter ny kontakt med Finans Norge ble jeg informert om at de ennå ikke har fått avklart hva rettslige og faktiske forhold som har endret tolkningsresultatet.

Den 08.04.2021 sendte Barne- og familiedepartementet anmodning om innspill til evaluering av gjeldsinformasjonsloven.¹⁷¹

Finans Norge bekrefter overfor meg at departementet særlig ønsker å se på spørsmålet om tilgang til gjeldsopplysninger gjennom samtykke. Etter henvendelse til departementet kunne de bekrefte at det fortsatt pågår en evaluering, men at de ikke kunne gi ytterligere informasjon.

Den 10.05.2021 sendte Finans Norge sine innspill til evaluering. Her fremgår det at «det i praksis [har] blitt slik at forbruker har anledning til å gi samtykke til en vid gruppe aktører».¹⁷² Videre understrekes det at det foreligger en svært usikker praksis når det gjelder om «forbruker kan gi samtykke til hvem som helst eller om det er noen begrensninger i

¹⁶⁸ Finans Norge (2020a).

¹⁶⁹ Ibid. s. 2.

¹⁷⁰ Finans Norge (2020b) s. 3.

¹⁷¹ Finans Norge (2021) s. 1.

¹⁷² Ibid. s. 4.

forhold til dette».¹⁷³ Per dags dato understreker Finans Norge dermed at det er stor usikkerhet rundt hvor mange aktører som har tilgang med samtykke og da risikoen for at «persondata kommer på avveie».¹⁷⁴

Finanstilsynet kunne etter forespørsel bekrefte at de har akseptert samtykkebasert tilgang siden 2020. Ut fra tidligere drøftelser vil utleveringen kunne være i henhold til GDPR artikkel 6 nr. 4 og artikkel 7, men i strid med gjeldsinformasjonsforskriften § 6, jf. gjeldsinformasjonsloven § 12. At regelverket stenger for samtykke er noe departementet tidligere bekreftet, men senere de facto har gått bort fra.

Oppsummert foreligger det samtykkebasert tilgang for finansagenter pr dags dato. Det er på den andre siden uvisst hvilket rettslig grunnlag slikt samtykke gis ved. Spørsmålet er for det første hvilke rettslig grunnlag samtykkebasert tilgang gis ved, og dernest om dette rettsgrunnlaget overholder formålsbegrensningsprinsippet.

Etter oversendelse av spørsmål til gjeldsinformasjonsforetakene fikk jeg bekreftet av Norsk gjeldsinformasjon AS at de aksepterer samtykkebasert uthenting fra finansagenter på bakgrunn av gjeldsinformasjonsloven § 12 første setning bokstav d.¹⁷⁵ Et av de tre gjeldsinformasjonsforetakene har ved dette bekreftet at de anser uthenting fra finansagenter å falle innunder at «den opplysningen gjelder» får utlevert gjeldsopplysninger.

Det kan stilles spørsmål ved hvordan gjeldsinformasjonsforetaket kan anse å «utlevere[r] gjeldsopplysninger» til «den opplysningen gjelder» når det er en tredjepart som de facto henter ut gjeldsopplysningene, jf. gjeldsinformasjonsloven § 9, jf. § 12.

Per dags dato er det klart at både Norsk gjeldsinformasjon og Gjeldsregisteret aksepterer samtykkebasert uthenting av gjeldsinformasjon.¹⁷⁶ Et fellestrekk er at gjeldsinformasjonsforetakene «tilbyr [...] forbruker å samtykke til at gjeldsdata utleveres til finansforetak/tredjepart for digital presentasjon eller kredittvurdering».¹⁷⁷ Måten finansforetak får tilgang til gjeldsopplysningene er dermed ved å få dem presentert digitalt. Spørsmålet er om det faktum at det presenteres digitalt kan være et argument for at finansagenter ikke henter

¹⁷³ Finans Norge (2021) s. 4.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ At Norsk gjeldsinformasjon aksepterer samtykkebasert uthenting er informert om på deres nettsider, jf. Norsk gjeldsinformasjon (u.å).

¹⁷⁶ Norsk gjeldsinformasjon (u.å); Gjeldsregisteret (u.å).

¹⁷⁷ Norsk gjeldsinformasjon (u.å).

ut gjeldsopplysninger, men får innsynsrett i uthenting «den opplysningen gjelder» har utført. En slik forståelse kan gjøre at maskinell uthenting ikke ansees som uthenting etter gjeldsinformasjonsloven.

Av plasshensyn må det avgrenses mot en inngående drøftelse om «utlevere» i gjeldsinformasjonsloven § 2 bokstav a kan tolkes innskrenkende slik at digital presentasjon ikke faller innunder. Det kan likevel kort påpekes at i HR-2020-1776-A, behandlet under 4.3.1, ble det særlig lagt vekt på at innskrenkende tolkning vil kunne skade tilliten til bakgrunnen for innsamlingen av personopplysninger. Viktigheten av tillit er også fremhevet i forarbeidene.¹⁷⁸ Slik vil innskrenkende tolkning av regelverket som skal påse forutberegnelighet ved bruk av personopplysninger kunne svekke tilliten til at regelverket overholder formålsbegrensningsprinsippet.

Det legges til grunn ved videre behandling at digital presentasjon ikke medfører uthenting og at det dermed kan gis samtykke til digital presentasjon etter gjeldsopplysningsloven § 12 (1) bokstav d. Ettersom digital presentasjon for finansagenter ikke er en uthenting vil dette ikke stride mot gjeldsinformasjonsloven § 12, jf. § 2 bokstav a, jf. gjeldsinformasjonsforskriften § 6.

Som vist til under del 1.2 foreligger det likevel en viderebehandling etter GDPR når personopplysninger blir behandlet til et nytt formål. Finansagenters adgang til gjeldsopplysningene ved digital presentasjon er slik en videre behandling i GDPRs forstand. Viderebehandlingen må dermed oppfylle lovkravene i GDPR. Etter GDPR artikkel 6 nr. 4 er det adgang til å viderebehandle de allerede innsamlede gjeldsopplysningene med den «registrertes samtykke». Som vist til tidligere må kravene til hva som er et gyldig samtykke imidlertid oppfylles før dette unntaket kan aktualiseres. Kravene, og om de kan ansees oppfylt ved samtykkebasert uthenting av finansagenter, vil dermed bli behandlet.

4.5.2 Et gyldig samtykke

Hva som er et gyldig samtykke etter definisjonen i personvernforordningen art. 4 nr. 11 har ingen vesentlige forskjeller fra tidligere definisjon i personverndirektivet artikkel 2 bokstav h. Imidlertid har kravene til hva som ansees som et gyldig samtykke blitt strengere med GDPR

¹⁷⁸ Prop. 87 L (2016-2017) s. 42 og 7.

artikkel 7. Bestemmelsen kom med supplerende krav. Vilkårene etter art 4 nr. 11 og art. 7 er kumulative.¹⁷⁹ Alle vilkårene må dermed oppfylles for at unntaket i GDPR artikkel 6 nr. 4, om at en kan viderebehandle allerede innsamlede personopplysninger til uforenlige vilkår med den registrertes samtykke, skal aktualiseres.

For det første skal et samtykke, for å ansees gyldig, være frivillig, spesifikt, informert og utvetydig, jf. GDPR artikkel 4 nr. 11. Da det ikke foreligger vesentlige endringer, vil A29-gruppens veiledninger rundt vilkårene også før GDPR være av relevans.

Frivillig

At et samtykke skal være «frivillig» tilsier at det er et reelt valg å la noen behandle personopplysningene ens. Et samtykke avgitt etter at den registrerte har blitt presset, manipulert eller villedet ansees dermed ugyldig. Dernest vil momentet om hvor negative konsekvenser den registrerte kan møte om en ikke gir samtykke påvirke frivillighetsgraden.¹⁸⁰

Reell frivillighet er et relevant moment ved vurderingen av om finansagenters samtykkeinnhenting av gjeldsopplysninger kan ansees frivillig. Dette særlig da, som bemerket av Finans Norge, det kan spørres om den registrerte forstår at finansagenter ikke behøver samtykketilgang til gjeldsopplysninger for å gi lånetilbud.¹⁸¹ Dersom den registrerte ikke forstår den reelle bakgrunnen for samtykke, vil vedkommende kunne tro at en ikke kan få lånetilbud fra ulike banker, m.a.o. negative konsekvenser, om en ikke samtykker.

Lendo, som finansagent, har inngått et samarbeid med Gjeldsregisteret AS som heter «min gjeld».¹⁸² Ved å logge inn på tjenesten med BankID får en opplyst at en må godkjenne engangsdeling «For å vise Min gjeld-oversikten til deg og besparelse på gjelden din må du godkjenne engangsdeling fra Gjeldsregisteret til oss».¹⁸³ Ut fra informasjonen ansees samtykke som et vilkår for å kunne spare penger. Av den grunn kan den registrerte få en forventning om store negative konsekvenser om en ikke godkjenner samtykke.

¹⁷⁹ Kuner mfl. (2020) s. 181.

¹⁸⁰ EDPB 05/2020, side 7 – 8.

¹⁸¹ Vedlegg 1.

¹⁸² Gjeldsregisteret (u.å).

¹⁸³ Min gjeld (u.å), innlogget pr. 18.04.2022.

Spørsmålet er om praksisen ved at finansagenter, som Lendo, kan få tilgang på gjeldsopplysninger kan ansees å overholde formålsbegrensningsprinsippet dersom det ikke i realiteten foreligger frivillighet ved samtykke.

Etter GDPR art. 7 nr. 4 skal det sees til om «yting av en tjeneste, er gjort betinget av samtykke [...] som ikke er nødvendig for å oppfylle nevnte avtale». Bestemmelsen uttrykker et koblingsforbud ved at den behandlingsansvarlige ikke kan uttrykke at samtykke er nødvendig for behandling, om det i realiteten ikke er dette.¹⁸⁴

En realitet hvor Lendo forespeiler at samtykke er et vilkår for å kunne behandle lånesøknad, og slik gi den registrerte besparelser på gjelden, vil stride mot koblingsforbudet, og da samtykkekravene i GDPR som endelig vil gjøre at unntaket i GDPR artikkel 6 nr. 4 ikke kan aktualiseres.

Synet på om det reelt foreligger et frivillig samtykke ved Lendo sin uthenting kan forsterkes med markedsføringen selskapet har utført. Selskapet markedsfører seg med at «snittrenten i Norge er 14% for forbrukslån og 20% for kredittkort, mens gjennom Lendo ender kundene i snitt på en nominell rente på 11,5%» og videre at en kan spare «ved å sette gjelden på anbud gjennom oss».¹⁸⁵ Sitatet forsterker synet på at den registrerte vil kunne føle seg presset til å gi samtykke for å spare penger. På denne bakgrunn vil frivillighetskravet kunne breste. Dette i hvert fall dersom samtykke i realiteten heller ikke er en nødvendighet for at Lendo kan sette den registrertes lån ut på anbud.

Et annet moment er situasjonen der samtykke ikke går frem som en forutsetning for å kunne få bedre lånebetingelser ved anbud, men det ansees mer sannsynlig at det gis bedre vilkår med slikt samtykke. Dette momentet ble særlig tatt opp av Lendo da selskapet mente bankene ville gi bedre betingelser når usikret gjeld ble tatt med i anbudskonkurransen.¹⁸⁶ Det kan ut fra dette perspektivet spørres om det er reell frivillighet da den registrerte vil kunne føle seg presset til å gi samtykke. Dette vil igjen kunne medføre at praksisen ikke overholder formålsbegrensningsprinsippet.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Jarbekk (2019) s. 64.

¹⁸⁵ Gjeldsregisteret (u.å).

¹⁸⁶ Vedlegg 3.

¹⁸⁷ A29-gruppen og EDPB har understreket at det er vanskelig å dokumentere at et samtykke er avgitt helt frivillig, jf. EDPB 05/2020 s. 7 – 10. Dette på bakgrunn av en maktubalanse. Slik ubalanse vil også være tilfeller

Spesifikt og informert

Formålet med behandlingen må videre være spesifisert. Vilkåret har nær tilknytning til kravet om et informert samtykke.¹⁸⁸ Det er særlig faren for formålsutglidning som skal beskyttes med spesifikasjonskravet. Kravet har nær sammenheng med formålsbegrensningsprinsippet.¹⁸⁹ Faren skal minimeres ved at den registrerte får spesifikt oppgitt for hvilke formål samtykket vil være behandlingsgrunnlag. Det er av denne grunn viktig at den registrerte er tilstrekkelig informert før samtykkegivelse.¹⁹⁰

For at et samtykke skal ansees informert må den registrerte vite hvem som er behandlingsansvarlig og formålet bak behandlingen.¹⁹¹ Dette skal sikre den registrertes kontroll over egne opplysninger. På denne bakgrunn må informasjonen holde en viss kvalitet. Etter GDPR fortalepunkt 42 skal informasjonen være «forståelig og lett tilgjengelig» og ha «et klart og enkelt språk». Endelig skal kontrollen lett kunne finnes så lenge samtykket er gyldig.¹⁹²

Ved å gi samtykke til finansforetak som f.eks. Norsk gjeldsregister vil en kunne se gyldige og tidligere samtykker.¹⁹³ Videre informerer selskapet om hvilke personopplysninger finansagenter vil få tilgang til ved samtykke. Den registrerte får ved dette både oppgitt spesifikt hvilke opplysninger en gir samtykke til at finansagenten skal få, og har denne informasjonen lett tilgjengelig på – i praksis – selskapets nettside. Dette tilsier at kravene til spesifisering og informasjon er oppfylt.

Utvetydig

Det siste kravet etter GDPR artikkel 4 nr. 11 er at samtykke må fremgå som en «utvetydig viljesytring». Etter fortalepunkt 32 bør det være tale om «en tydelig bekreftelse», muntlig eller skriftlig. Det sentrale bak kravet er at den registrerte må foreta et aktivt valg, slik at det ikke foreligger tvil om at samtykkegivelsen er gitt med hensikt.¹⁹⁴

hvor mulig behandlingsansvarlig har stor makt over den registrerte når det gjelder hvilke goder en kan få og ikke avhengig av å gi samtykke. Dette følger også av fortalepunkt 43.

¹⁸⁸ EDPB 5/2020 s. 13 – 16.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Fortalepunkt 42.

¹⁹² EDPB 5/2020 s. 16 – 18.

¹⁹³ Norsk gjeldsinformasjon (u.å).

¹⁹⁴ EDPB 5/2020, s. 18 – 20.

For å gi samtykke til at finansagenter kan uthente gjeldsinformasjon må den registrerte bekrefte med BankID. Slik kreves det en aktiv handling med bruk av personlig, elektronisk signatur. Utvetydigkravet anses oppfylt ved slikt samtykke.

Nytt ved GDPR er at artikkel 7 også krever at den aktive handlingen er dokumenterbar etter annet ledd samt at det må være mulig å trekke tilbake samtykket like lett som det ble gitt etter tredje ledd.

Det er behandlingsansvarlig, her finansagentene, som har bevisbyrden for at samtykke foreligger, jf. GDPR artikkel 7 nr. 1.

Da samtykke gis ved BankID er kravet om at den aktive handlingen er dokumenterbar oppfylt, jf. GDPR artikkel 7 nr. 2.

Endelig må det være mulig å trekke samtykket lett tilbake. Hos både Norsk gjeldsinformasjon og Min gjeld er gitte samtykker lett tilgjengelig på ens brukerprofil. Her åpner selskapene for at en kan trekke tilbake sine samtykker når som helst.¹⁹⁵ For å gjøre dette må en imidlertid benytte BankID. Dette må ansees å sammenfalle med kravet da en også må benytte BankID ved bekreftelse av samtykke. Tilbaketrekking er av den grunn like lett som bekreftelse av samtykke.

4.5.3 Om samtykkebasert tilgang for finansagenter overholder formålsbegrensningsprinsippet

Oppsummert viser funn i del 4.5.2 at den registrerte tar et informert og aktivt valg når vedkommende samtykker til de spesifikke formål finansagenter kan viderebehandle gjeldsopplysningene til. Dernest at dette samtykket når som helst kan tilbaketrekkes. Det problematiske er om samtykket i realiteten kan ansees som frivillig. Særlig med Lendo som eksempel kan dette kravet vanskelig ansees oppfylt. Dette da informasjonen Lendo gir kan medføre at den registrerte oppfatter samtykke som et vilkår for å kunne legge ut lånerefinansiering på anbud via tjenesten «Min gjeld». Mitt syn er av den grunn at samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger i gjeldsregistre for finansagenter vanskelig kan oppfylle kravene til et gyldig samtykke. Samtykkeunntaket i GDPR artikkel 6 nr. 4 kan

¹⁹⁵ Norsk gjeldsinformasjon (u.å); Min gjeld (u.å).

dermed ikke aktualiseres. At regelverket forstås på en måte som åpner for denne praksisen overholder etter mitt skjønn ikke formålsbegrensningsprinsippet.

Finansagenters samtykkebaserte tilgang til gjeldsopplysninger medfører at dagens regelverk for viderebehandling av personopplysninger ved gjeldsinformasjonsordningen ikke overholdes i tilstrekkelig grad.

5 Avsluttende betraktninger

Som vist til innledningsvis er den røde tråden i personvernforordningen balansen mellom å beskytte personers privatliv og behovet behandlingsansvarlige har for å anvende personopplysninger. GDPR prøver å tilrettelegge for best mulig balanse ved å tillate bruk av personopplysninger, men innenfor definerte rammer.

Ved videre behandling påser formålsbegrensningsprinsippet at behandlingen ikke brister for mye med de forventningene den registrerte har. Dette da videre behandling av allerede innsamlede personopplysninger ikke kan viderebehandles for uforenlige formål. Dette skaper tillit til at den registrertes personopplysninger så snart de er innsamlet for et formål ikke kan viderebehandles for et helt annet.

Regelverket rundt gjeldsinformasjonsordningen har gått enda lengre enn GDPR når det kommer til å stenge for viderebehandling. Regelverket stenger i utgangspunktet for aktører og formål som ikke fremgår av gjeldsinformasjonsloven § 12.

Som et utgangspunkt overholder regelverket formålsbegrensningsprinsippet særs godt. Som vist i del 4.3 – 4.5 åpner imidlertid to faremomenter for at gjeldsopplysningene kan bli brukt av andre aktører enn dem som fremgår av gjeldsinformasjonsloven § 12 og til andre formål. Disse momentene utgjør en risiko for at regelverket ikke overholder formålsbegrensningsprinsippet i den grad som først antatt. Det sentrale faremomentet er samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger. Dette da det foreligger en praksis for at slikt samtykke kan gis, selv om faktisk frivillighet er vanskelig å påvise. På denne bakgrunn kan det spørres om praksisen som de lege lata aksepteres også vil holde de lege ferenda. Her er den pågående evalueringen av gjeldsinformasjonsloven særlig spennende.

Det er imidlertid vanskelig å gi et entydig svar på om dagens regelverk for gjeldsinformasjon overholder prinsippet om formålsbegrensning godt nok. Hver viderebehandling må vurderes konkret og risikomomentene vil variere fra situasjon til situasjon. Det kan likevel påpekes at det faktum at det foreligger åpninger for bruk av gjeldsinformasjon utover det som først ble forespeilet i seg selv minsker forutberegneligheten.

At det foreligger en slik mulighet gjør at aktører ønsker å bruke denne og tøye strikken. Muligheten for å gi samtykke samt bruk av «særskilt hjemmel» hos offentlige aktører kan gi

samfunnet en nytteverdi. Det er imidlertid viktig å fortsatt se til balansegangen mellom registrerte og behandlingsansvarlig. Om bruksområdet for gjeldsopplysningene blir for uoversiktlig vil ikke den registrerte kunne kontrollere hva de blir brukt til og da ha tillit til bakgrunnen for den automatiserte innsamlingen.

De lege ferenda vil det sannsynligvis være flere aktører som ønsker adgang til gjeldsregistrene. Dette da det er et politisk mål per dags dato at også pantesikret gjeld skal registreres. Det vil da være en viktig oppgave å påse at regelverket ikke åpner for viderebehandling som strider mot formålsbegrensningsprinsippet.

Det blir lovgivers oppgave å sikre en materiell vurdering av hvilken viderebehandling som vil være formålsgunstig, samtidig som en ikke åpner opp for en for radikal adgang med spredte særskilte hjemler og vid samtykketilgang. Å «forebygge» er et vidt begrep, og det er dermed mange formål som kan forenliges med dette, jf. gjeldsinformasjonsloven § 1.

Selv om formålsbegrensningsprinsippet strengt praktisert kan ansees å vanskeliggjøre potensielle nye og viktige bruksområder for personopplysninger, som ved gjeldsinformasjonsordningen, sikrer det individets kontroll over egne opplysninger i større grad. En slik kontroll, der regelverket sikrer forutberegnelig bruk, er særs viktig i en situasjon hvor personopplysninger om befolkningen blir samlet inn uten deres reservasjonsrett.

Litteraturliste

Norske lover og forskrifter

EØS-loven	Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.
Personopplysningsloven	Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (OPPHEVET).
Gjeldsinformasjonsloven	Lov 16. juni 2017 nr. 47 om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner.
Personopplysningsloven	Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.

Rundskriv

Finanstilsynet (2019)	Finanstilsynet, Rundskriv - <i>Krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån</i> , [Tilgjengelig på https://lovdata.no/static/RFT/rft-2019-0005.pdf] (sist besøkt 15.03.2022).
-----------------------	--

Traktater og konvensjoner

EMK	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 04. november 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).
EØS-avtalen	Agreement on the European Economic Area, 02. Mai 1992 (I kraft 01.januar 1994).

ODA	Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol, 02. Mai 1992 (i kraft 01. januar 1994).
TEUV	Konsolidert utgave av Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsområde, EFT C 202, 07. juni 2016.
EU-Pakten	Charter of Fundamental rights of the European Union (2012/C 326/02) (EUs pakt om grunnleggende rettigheter).

Direktiv og forordninger

Personverndirektivet	Europaparlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger [OPPHEVET].
Personvernforordningen	Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

Lovforarbeid og innstillinger

Prop. 87 L (2016-2017)

Om lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)

Prop. 56 LS (2017–2018)

Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

HR-2012-00234-A

HR-2013-234-A

HR-2020-1776-A

HR-2021-2403-A

EU-domstolens rettspraksis

Dom av 06. november 2003 [GC], Lindqvist, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596.

Dom av 25. april 2013 [C3], Commission v Sweden, C-480/10, ECLI:EU:C:2013:263.

Dom av 13. mai. 2014 [GC], Google Spain and Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

Dom av 19. juni 2014 [C5], *Karen Millen Fashions*, C-345/13, EU:C:2014:2013.

Dom av 22. juni 2021 [GC], Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504.

EMD rettspraksis

M.S. v Sweden [J], no. 20837/92, ECHR 1997.

S. and Marper v. The United Kingdom [GC], no. 30562/04, ECHR 2008.

Surikov v. Ukraine [J], no. 42788/06, ECHR 2017.

Personvernemnda

Personvernemnda, avgjørelse av 11. januar 2022, PVN-2021-19.

Vedtak fra nasjonale tilsynsmyndigheter

GOOGLE LLC (2019)

EDPB, *The CNIL's restricted committee imposes a financial penalty of 50 Million euros against GOOGLE LLC*, 21.01.2019, [Tilgjengelig på https://edpb.europa.eu/news/national-news/2019/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros_en] (sist besøkt 02.05.2022).

DPA (2020)

EDPB, *National Credit Register (BKR) fined for personal data access charges*, 06.08.2020, [Tilgjengelig på: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2020/national-credit-register-bkr-fined-personal-data-access-charges_en] (sist besøkt 13.03.2022).

NIF-saken (2021)

Datatilsynet, *Vedtak om overtredelsesgebyr – Brudd på personopplysningssikkerheten – NORGES IDRETTSFORBUND OG OLYMPISKE OG PARALYMISKE KOMITÈ*, 05.05.2021,

[Tilgjengelig på

<https://www.datatilsynet.no/contentassets/27d554561ceb4e77ad22b54fad5bfe0e/vedtak-om-overtredelsesgebyr-til-norges-idrettsforbund.pdf>]

(sist besøkt 02.05.2022).

Utredninger

Bråthen mfl. (2008)

Bråthen, Tore., Skalpe, Ole., Viken og Viken, Monika, *Utredning om gjeldsregister i Norge*,

[Tilgjengelig på:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/gjeldsordning/gjeldsregister_final_20080401_181758.pdf] (sist besøkt 14.04.2022).

NOU 2009:1

Norges offentlige utredninger, Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet,

[tilgjengelig på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c6e6901fea06412fa8f78ae3eae9c33f/no/pdfs/nou200920090001000dddpdfs.pdf>] (sist besøkt

14.04.2022).

Høringer

- Barne- og familiedepartementet (2008) Høring – *utredning om gjeldsregistre i Norge*, [Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utredning-om-gjeldsregister-i-n/id511781/>] (sist besøkt 15.03.2022).
- Barne- og familiedepartementet (2012) Høring - *Registrering av enkeltpersoners kreditt til bruk ved kredittvurdering*, [Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---registrering-av-enkeltpersoners/id709703/>] (sist besøkt 13.03.2022).
- Barne- og familiedepartementet (2016) Høring – *forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)*, [Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-lov-om-registrering-av-enkeltpersoners-gjeld-gjeldsregisterloven/id2517092/>] (sist besøkt 30.04.2022).
- Barne- og familiedepartementet (2017) Høring – *Forslag til forskrift om virksomhet etter gjeldsinformasjonsloven*, [Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-forskrift-om-virksomhet-etter-gjeldsinformasjonsloven/id2557638/>] (sist besøkt 14.03.2022).

Datatilsynet (2019a)

Høringssvar – *Høringsuttalelse fra Datatilsynet – Forslag til ny lov om etterretningstjeneste*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-lov-om-etterretningstjenesten/id2618620/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>] (sist besøkt 14.04.2022).

Datatilsynet (2021b)

Høringssvar – *Utkast til forskrift om innhenting av polititest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste i Norges Bank*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-g-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingssvar>] (sist besøkt 17.04.2022).

Finansdepartementet (2021)

Høring - *Høring av utkast til forskrift om innhenting av politiattest, gjeld- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-g-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingssvar>] (sist besøkt 18.04.2022).

- Finanstilsynet (2021) Høringssvar - *Høring av utkast til forskrift om innhenting av politiattest, gjeld- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingssvar>] (sist besøkt 25.04.2022).
- Norges Bank (2021a) Høringsnotat, *Utkast til høringsnotat – Utkast til forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingssvar>] (sist besøkt 02.05.2022).
- Norges Bank (2021b) Høringssvar - *Presisering av behov for innhenting av ytterligere straffebed, gjeldsregister og innlemmelse av Finanstilsynet i personkontroll*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingssvar>] (sist besøkt 25.04.2022).

Politidirektoratet (2021)

Høringsvar, *Politidirektoratets høringsvar – høring om forskrift om innhenting av politiattest, gjelds- og kredittopplysninger ved arbeid eller tjeneste for Norges Bank*, [Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-utkast-til-forskrift-om-innhenting-av-politiattest-gjelds-og-kredittopplysninger-ved-arbeid-eller-tjeneste-for-norges-bank/id2849363/?expand=horingsvar>] (sist besøkt 20.04.2022).

Retningslinjer og veiledere

A29WP 01/2010

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 01/2010 on the concepts of "controller" and "processor", 00264/10/EN WP 169, [Tilgjengelig på https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf](sist besøkt 11.04.2022).

A29WP 03/2012

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 3/2021 on developments in biometric technologies, 00720/12/ENWP193, [Tilgjengelig på <https://www.pdpjournals.com/docs/87998.pdf>] (sist besøkt 11.04.2022).

A29WP 03/2013

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN WP 203, [Tilgjengelig på https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf] (sist besøkt 14.04.2022).

- A29WP 05/2014 Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques, 0829/14/EN WP216, [Tilgjengelig på https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf] (sist besøkt 16.04.2022).
- EDPB 3/2019 European Data Protection Board, Guidelines 3/2019 on Processing of Personal Data through Video Devices, [Tilgjengelig på https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices.pdf] (sist besøkt 17.04.2022).
- EDPB 5/2020 European Data Protection Board, Guidelines 5/2020 on consent under Regulation 2016/679, [Tilgjengelig på https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf] (sist besøkt 13.04.2022).

Litteratur

Bøker

- Bygrave (2014) Bygrave, Lee Andrew, *Data Privacy Law: An International Perspective*, Oxford University Press 2014.
- Fredriksen (2018) Fredriksen, Halvard Haukeland og Mathisen, Gjermund, *EØS-rett*, 3. utg., Fagbokforlaget 2018.

- Jarbekk (2019) Jarbekk, Eva og Simen Sommerfeldt, *Personvern og GDPR i praksis*, Cappelen Damm akademisk 2019.
- Koning (2020) Koning, Merel Elize, *The purpose and limitations of purpose limitation*, [Doktorgradsavhandling], [Tilgjengelig på https://merelkoning.nl/wp-content/uploads/2020/10/M.Koning_The-purpose-and-limitations-of-purpose-limitation_thesis.pdf] (sist besøkt 02.05.2022).
- Kuner mfl. (2020) Kuner, Christopher m.fl, *EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press 2020.
- Schartum (2016) Schartum, Dag Wiese og Lee A Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet: en innføring i vern av personopplysninge*, 3.utg, Fagbokforlaget 2016.
- Sejerstedt mfl. (2011) Sejerstedt, Fredrik mfl., *EØS-rett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2011.
- Wessel-Aas (2018) Wessel-Aas, Jon og Magnus Ødegaard, *Personvern: publisering og behandling av personopplysninger*, Gyldendal 2018.

Internettkilder

- Datatilsynet (u.å) Datatilsynet, Ordliste, u.å., [Tilgjengelig på <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/ordliste/>] (sist besøkt 20.04.2022).

Experian (u.å)	Personvernerklæring (u.å), [Tilgjengelig på https://www.experian.no/lovlig/vilkaar-og-rettigheter/bruk-av-personopplysninger] (sist besøkt 01.05.2022).
GDPR TEXT (u.å)	GDPR TEXT, <i>Generell personvernforordning [PVF, GDPR]</i> , [Tilgjengelig på https://gdpr-text.com/no/] (sist besøkt 05.05.2022).
GDPR Enforcement Tracker (u.å)	<i>GDPR Enforcement Tracher</i> , [Tilgjengelig på https://www.enforcementtracker.com/] (sist besøkt 04.05.2022).
Gjeldsregisteret (u.åå)	Gjeldsregisteret, <i>Lendo inngår partnersamarbeid med Gjeldsregisteret</i> , [Tilgjengelig på https://www.gjeldsregisteret.com/blog/post/lendo-inngar-partnersamarbeid-med-gjeldsregisteret] (sist besøkt 10.04.2022).
Gjeldsregisteret (u.åb)	Gjeldsregisteret, <i>Personvernsdeklarasjon</i> , [Tilgjengelig på https://www.gjeldsregisteret.com/pages/personvernsdeklarasjon] (sist besøkt 06.04.2022).
Min gjeld (u.å)	Lendo, <i>Få oversikt over gjelden din og hva du kan spare samtidig</i> , [Tilgjengelig på https://www.lendo.no/gjeldsregister/min-gjeld/] (sist besøkt 03.05.2022)
Norsk Gjeldsinformasjon (u.å)	Norsk Gjeldsinformasjon, <i>Personvernerklæring</i> , [Tilgjengelig på https://www.norskgjeld.no/personvern] (sist besøkt 01.05.2022).

- Regjeringen (2017) Regjeringen, *Gjeldsinformasjonsloven trer i kraft*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2017/gjeldsinformasjonsloven-trer-i-kraft/id2576964/>] (sist besøkt 15.03.2022).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018) Barne- og likestillingsdepartementet, *Et tredje selskap får gi gjeldsopplysninger*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2018/et-tredje-selskap-far-gi-gjeldsopplysninger/id2616616/>] (sist besøkt 15.02.2022).
- Barne- og familiedepartementet (2019) Barne- og familiedepartementet, *Gjeldsinformasjonsloven*, [Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/forbruker/gjeldsinformasjonsloven/id2510537//>] (sist besøkt 20.02.2022).
- Datatilsynet (2019b) Datatilsynet, *Spesielt om særlige kategorier av personopplysninger (sensitive personopplysninger) - forbud og unntak*, [Tilgjengelig på <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/behandlingsgrunnlag/veileder-om-behandlingsgrunnlag/spesielt-om-sarlige-kategorier-av-personopplysninger-sensitive-personopplysninger-og-unntak/>](sist besøkt 25.04.2022).

- Finans Norge (2019) Finans Norge, *Nå kommer gjeldsregistrene*,
[Tilgjengelig på
<https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/06/na-kommer-gjeldsregistrene/>] (sist besøkt
20.03.2022).
- Finans Norge (2020a) Finans Norge, *Behov for snarlig avklaring og
forbedring i gjeldsinformasjonsloven*,
[Tilgjengelig på
<https://www.finansnorge.no/contentassets/f10f61fd84f349ed9324f4020e82338d/behov-for-avklaringer-og-endringer-i-gjeldsinformasjonsloven.pdf>] (sist besøkt
01.05.2022).
- Finans Norge (2020b) Finans Norge, *Behov for snarlige avklaringer og
forbedringer i gjeldsregistrene*, [Tilgjengelig på
<https://www.finansnorge.no/contentassets/5049bd6faa06434fa29f2fb0bf81208c/gjeldsregistrene-om-behovet-for-forbedringer.pdf>] (sist besøkt
02.05.2022).
- Datatilsynet (2021a) Datatilsynet, *Datatilsynets vurdering av
personvernkonsekvenser ved en eventuell
utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen*,
[Tilgjengelig på
https://www.datatilsynet.no/contentassets/596f173704cd44f798845fdde19a63a7/datatilsynets-vurdering-av-personvernkonsekvenser_gjeldsinformasjonsordningen.pdf] (sist besøkt 02.05.2022).
- Finans Norge (2021) Finans Norge, *Evaluering av
gjeldsinformasjonsloven – Finans Norges
innspill*, [Tilgjengelig på
<https://www.finansnorge.no/contentassets/4af8abf41ce84e0a982bbab03f8daab1/innspill-til-evaluering-av-gjeldsinformasjonsloven.pdf>] (sist
besøkt 31.04.2022).

- Hagen (2021) Hagen, Evy Ann, *Gjeldsinformasjonsloven*. Ajourført lovkommentar av august 2021. (lastet ned fra www.juridika.no 14. april 2022).
- Helse- og omsorgsdepartementet (2021) Helse- og omsorgsdepartementet, *Helseregisterloven*, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/innsikt/helseregisterloven/id2413825/>] (sist besøkt 01.04.2022).
- Hurdalsplattformen (2021) Statsministerens kontor, Hurdalsplattformen – FOR EN REGJERING UTGÅTT FRA ARBEIDERPARTIET OG SENTERPARTIET 2021-2025, [Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>] (sist besøkt 20.04.2022).
- Skullerud mfl. (2021) Skullerud, Åste Marie Bergseng, Cecilie Rønnevik, Jørgen Skorstad og Marius Engh Pellerud, *Personopplysningsloven*, Ajourført lovkommentar, 2021. (lastet ned fra www.juridika.no 01.februar. 2022).

Rapporter

- Fredriksen (2011) Fredriksen, Halvard Haukeland, EU/EØS-rett i norske domstoler, [Tilgjengelig på <https://bora.uib.no/bora-xmloi/bitstream/handle/1956/8056/E%C3%98S-rett%20i%20norske%20domstoler.pdf?sequence=1&isAllowed=y>] (sist besøkt 15.04.2022).

Lysne II-utvalget (2016)

Lysne, Olav m.fl, *Digitalt grenseforsvar (DGF)*,
[Tilgjengelig på
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ca1f705d48cb9a61889d4cfee6bf/digitalt-grenseforsvar-lysne-ii-utvalget.pdf>] (sist besøkt 15.02.2022).

SIFO (2021)

Poppe, Christian og Silje E. Skauland, *Virker gjeldsregistrene? Bankenes erfaring med og holdninger til gjeldsinformasjonsforetak*,
[Tilgjengelig på <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2771837/SIFO-Rapport%20-2021%20Virker%20gjeldsregistrene.pdf?sequence=1&isAllowed=y>] (sist besøkt 01.02.2022).

Undersøkelser

Personvernundersøkelsen (2019)

Datatilsynet, *Personvernundersøkelsen 2019/2020 – Om befolkningens holdninger til personvern og kjennskap til det nye personvernregelverket*, [Tilgjengelig på <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/rapporter-og-utredninger/personvernundersokelser/personvernundersokelsen-20192020/>] (sist besøkt 15.04.2022).

Vedlegg

- Vedlegg 1 *Vedrørende spørsmål om samtykke (22.02.2019)*
Finans Norge. E-post til Egil Rokhaug v. Barne-
og familiedepartementet
- Vedlegg 2 *Spørsmål om samtykkebasert tilgang til
gjeldsinformasjon mv (01.03.2019)*. Brev til Gry
Nergård v. Finans Norge.
- Vedlegg 3 *Spørsmål om tilgang til Gjeldsregisteret for
privatpersoner via 3.part (22.03.2019)*. Brev fra
Lendo AS til Barne- og
likestillingsdepartementet.
- Vedlegg 4 *Gjeldsinformasjonsloven, samtykkebasert tilgang
til gjeldsopplysninger (25.03.2019)*. Brev fra
Barne- og likestillingsdepartementet til Lendo
AS

Fra: Gry Nergård <Gry.Nergard@finansnorge.no>
Sendt: 11. februar 2019 15:50
Til: Rokhaug Egil
Emne: Vedrørende spørsmål om samtykke

Hei Egil

Viser til telefonsamtale nettopp, og sender spørsmålene jeg nevnte:

Hovedspørsmålet er: I hvilken grad kan forbruker gjennom samtykke til ulike aktører bidra til at loven fravikes?

Den situasjonen som jeg ser som mest utfordrende fra et forbrukerperspektiv, er samtykke til prissammenligningsportaler eller andre agenter/affiliates/whitelabels om at de kan innhente samtykke fra gjeldsinformasjonsstjenesten på vegne av forbruker.

Agenter/affiliates/whitelabel er ikke finansforetak, de er ikke underlagt Finanstilsynet. Disse aktørene gjør ikke selv noen kredittvurdering, og har dermed etter loven ikke adgang til å hente ut informasjon på egen hånd. Forbrukerne vil heller ikke ha noe behov for at disse agentene henter inn informasjon om dem, ettersom de ikke skal foreta noen kredittvurdering. Men det er det jo ikke sikkert at forbrukerne forstår. Flere av nettstedene kan gi inntrykk av at det blir gjort kredittvurdering i dette leddet. Disse aktørene vil imidlertid kunne ha en stor egeninteresse i å samle inn informasjon om kundens gjeldssituasjon, og noen av dem vil trolig prøve å få forbrukernes samtykke til å innhente dette.

Så spørsmålet er: i hvilken grad vil man åpne for at slike aktører gjennom forbrukernes samtykke kan gå inn i gjeldsinformasjonsstiltaket og hente ut informasjon slik forbruker selv ville kunne gjort? Det er mye og detaljert informasjon som potensielt kan innhentes, uten at det er noen grunn til det. Det kan være god grunn til å ta stilling til dette – og eventuelt regulere det - før det utvikler seg til en praksis man ikke ønsker.

Det andre spørsmålet jeg hadde var i hvilken grad forbruker kan gi samtykke til nettbanken sin om at nettbanken kan tilby å vise gjeldsinformasjon om kunden i nettbanken. Dette vil trolig innebære en jevnlig innhenting av gjeldsopplysninger. Vi har spørsmål til i hvilken grad det er forenelig med kravet i gjeldsinformasjonsloven om at opplysninger bare kan hentes i forbindelse med en konkret søknad om kreditt. Dette er ikke et like presserende spørsmål som det ovenfor, da nettbanken i alle fall fra før har et kundeforhold til forbruker, og det kun vil være informasjon som kredittgiver ville fått opplysninger om som hentes ut (antar jeg).

Med vennlig hilsen

Gry Nergård

Direktør for forbrukerpolitiske spørsmål

Kommunikasjon, næringspolitikk, media

Finans Norge

Tlf: +47 23 28 42 28 / Mobil: +47 990 05 080



Tenk miljø før du skriver ut!



**DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT**

Gry Nergård

Deres ref.

Vår ref.

Dato

19/965-2

1. mars 2019

Spørsmål om samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon mv.

Vi viser til din henvendelse 11. januar 2019, hvor det stilles spørsmål om låneagenter, prissammenlikningsportaler mv. etter samtykke fra forbruker kan innhente gjeldsopplysninger direkte fra gjeldsinformasjonsforetakene, samt om det kan samtykkes til at gjeldsopplysninger blir synliggjort i nettbank.

Når det gjelder spørsmålet om samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjonsforetakene forstår vi det slik at det i praksis menes en direkte tilgang til gjeldsopplysninger basert på en forenklet, elektronisk fullmakts-/samtykkeprosedyre. En forbruker som ønsker at en agent mv. skal innhente tilbud om lån, gir samtidig denne fullmakt til å hente ut informasjon direkte fra gjeldsinformasjonsforetakenes databaser. For låneagenter mv. vil hensikten med en slik ordning være å bedre grunnlaget for kredittvurdering, slik at lånetilbudene kan bli mest mulig realistiske. For gjeldsinformasjonsforetakene vil dette representere et betydelig utvidet inntektsgrunnlag ved at gjeldsopplysninger kan utleveres (selges) til andre enn de institusjoner som etter gjeldsinformasjonsloven § 12 skal ha tilgang til slike opplysninger.

Departementet antar at en løsning som nevnt ikke er forenlig med gjeldsinformasjonslovens bestemmelser om utlevering av gjeldsopplysninger. Riktignok vil enhver som utgangspunkt fritt kunne gi andre fullmakt til innsyn i personopplysninger om seg selv, eller overlate slike opplysninger til andre. Dette kan likevel ikke gjelde uinnskrenket på gjeldsinformasjonslovens område, hvor det er særlige og svært strenge regler for hvem som skal ha tilgang til opplysninger. I henhold til lovens § 12 er det bare visse utlånsinstitusjoner som i forbindelse med konkrete låneforespørsler (kredittvurderinger) samt kredittopplysningsforetak, som kan innhente gjeldsopplysninger. Denne avgrensingen, som er gjort av personvern hensyn, er grundig drøftet og begrunnet i lovens forarbeider.

Postadresse
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo
postmottak@bld.dep.no

Kontoradresse
Akersgt. 59

www.bld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90 Org.nr.
972 417 793

Avdeling
Forbruker-, rettighets- og
likestillingsavdelingen

Saksbehandler
Egil Rokhaug
22 24 24 80

De nevnte begrensningene betyr likevel ikke at forbrukere i enkelttilfeller ikke kan gi andre personer eller foretak innsyn i sine gjeldsopplysninger. Det kan eksempelvis være hensiktsmessig at advokater, inkassoforetak, rettshjelpere, gjeldsrådgivere eller andre som er i en hjelperolle får slikt innsyn. Slik departementet ser det, er det imidlertid vesensforskjell på at den registrerte selv henter ut sine gjeldsopplysninger og overlater dem til andre, og en ordning hvor andre kan hente slike opplysninger direkte fra gjeldsinformasjonsforetakene. Dette gjelder særlig dersom det etableres forenklede elektroniske fullmaktsprosedyrer som åpner for masseinnhenting av slike opplysninger. Dette vil representere en omgåelse av det strenge vern av personopplysninger som gjeldsinformasjonsloven legger opp til. For gjeldsinformasjonsforetakets del, vil slik utlevering av gjeldsopplysninger etter departementets mening være i strid med uttømmende regler i gjeldsinformasjonslovens § 12 om hvem gjeldsopplysninger kan utleveres til. Departementet vil bemerke at dersom det skulle åpnes for direkte utlevering av gjeldsopplysninger til alle som har fullmakt fra den registrerte, vil i prinsippet enhver kunne få direkte tilgang til gjeldsinformasjonsforetakenes databaser. Dette vil kunne føre til en omfattende spredning av gjeldsopplysninger og en betydelig svekkelse av personvernet på dette området.

Det er etter departementets mening også tvilsomt om samtykkebasert tilgang til gjeldsinformasjon kan anses å være innenfor bestemmelsene i gjeldsinformasjonslovens § 9 om virksomhetsbegrensning. Med uttrykket "utlevere gjeldsopplysninger" i paragrafens første ledd menes klart kun utlevering til de som lovlig kan motta slike opplysninger, jf. § 12 første ledd. Dermed kan det reises spørsmål om samtykkebasert utlevering av opplysninger fra et gjeldsinformasjonsforetak som beskrevet foran, vil være "annen virksomhet" som kan være egnet til å svekke tilliten til foretakets integritet og uavhengighet, jf. § 12 annet ledd.

Departementets konklusjon blir dermed at det vil være i strid med gjeldsinformasjonsloven § 12 dersom et gjeldsinformasjonsforetak utleverer gjeldsopplysninger direkte til andre enn de som er nevnt i denne bestemmelsen.

Det stilles også spørsmål ved om forbrukere kan gi samtykke til at opplysninger registrert om dem i gjeldsinformasjonsforetak kan gjøres synlig i nettbanken. På bakgrunn av at opplysningene skal være oppdaterte vil dette nødvendiggjøre en løpende innhenting av gjeldsopplysninger uten at det skal foretas en konkret kredittvurdering. Slik departementet ser det, vil dette være i strid med gjeldsinformasjonsloven § 12, som bestemmer at gjeldsopplysninger bare kan utleveres ved kredittvurdering, utbetalingskontroll, utvikling av kredittscoremodeller samt til forskning og statistikkformål mv. Departementets konklusjon på dette punkt blir dermed at gjeldsopplysninger ikke kan synliggjøres i nettbanken etter samtykke fra kundene.

Med hilsen

Erik Saglie (e.f.)
avdelingsdirektør

Egil Rokhaug
Fagrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: KMD

FIN

Finanstilsynet

Datatilsynet

Norsk Gjeldsinformasjon AS

Gjeldsregisteret AS

Experian Gjeldsregister AS

Barne- og likestillingsdepartementet

Oslo, 22. mars 2019

Deres ref.: 19/965-2

Kopi: Finanstilsynet

Lendo AS

Spørsmål om tilgang til Gjeldsregisteret for privatpersoner via 3. part

Vi viser til departementets svar, e-post fra 8. mars og svarbrev til Finans Norge datert 1. mars d.å., på vår henvendelse den 7. mars. Vi har noen utfyllende spørsmål og kommentarer til departementets svar.

Det er all grunn til å ha en restriktiv holdning til deling av gjeldsinformasjon og andre sensitive persondata. Slik sett deler vi departementets bekymringer for konsekvensen av en mer liberal holdning til hvem som skal få tilgang. Samtidig mener vi dette må aweies mot enkeltpersoner rett til å eie egne data i tilfeller der de må antas å ha god oversikt over hva deling med en annen part vil innebære for dem.

Vi ber om gjeldsinformasjon i forbindelse med lånesøknader i dag, men opplever at forbruker enten:

- a) ikke har oversikt over sin gjeld
- b) tror at bankene har denne informasjonen i dag og derfor ikke oppgir den
- c) bevisst ikke oppgir all gjeld.

Å ikke tilgjengeliggjøre enkel deling av egne data for forbruker mener vi vil ha en rekke negative konsekvenser. Det vil svekke konkurransen, transparensten og mobiliteten i markedet og føre til høyere renter enn nødvendig.

Gjeldsinformasjonsloven 512, bokstav d), slås det fast at "Gjeldsinformasjonsforetak kan utlevere gjeldsopplysninger til: [...] den det gjelder." Vi ser det slik at lånesøker bør gis adgang til å gi Lendo tilgang til Gjeldsregisteret for eksklusiv bruk i den aktuelle sakens behandling.

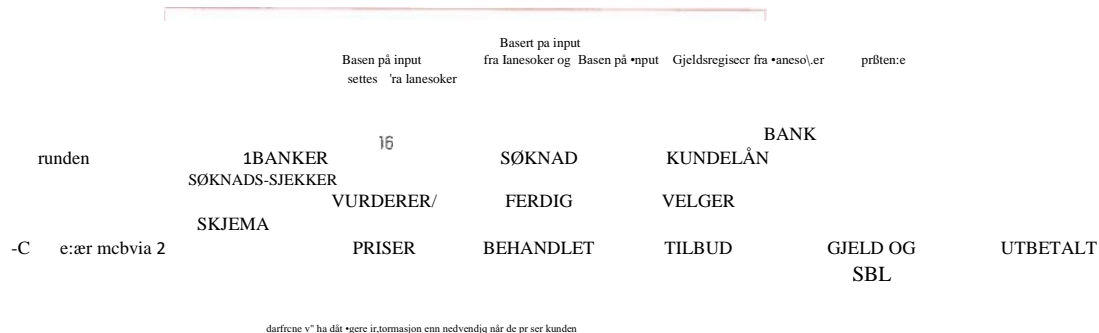
Forbrukslån har en svært høy rente og det er flere grunner til at deling av data vil være i forbrukernes egen interesse. Lendo er som kjent en sammenligningstjeneste som ikke selger eller formidler lån til enkelt-banker, men som legger låneforespørsler fra lånesøker ut på anbud hos 16 forskjellige banker. Renteforskjellen varierer fra person til person, men prisleforskjellen på svarene en lånesøker får er i gjennomsnitt hele 7%-poeng. I teorien skal bedre kvalitet på dataen føre til lavere usikkerhet som igjen skal gjenspeile seg i lavere priser til forbruker.

Gjennomsnittlig variasjon en og samme lånesøker får basert på alder (Lendo 2018)

Alder	Antall tilbud	Laveste rente	Renteforskjell høy-lav
20-29	4	13	4
30-39	5	11	6
40-49	6	10	7
50-59	7	10	6
60-69	6	10	5
70+	5	10	4

I påvente av innhenting av gjeldsinformasjon gir bankene sine tilbud med forbehold. Det er grunn til å tro at bankene med denne usikkerheten i mente setter renten noe høyere enn det de ellers ville gjort. Når banken senere i prosessen får korrekt informasjon er det lite sannsynlig at de vil senke renten. Ved å legge gjeldsregisteret helt til slutt i låneprosessen kan det føre til høyere priser for forbruker.

GJELDSREGISTER KOMMER SEINT I PROSESSEN



Data fra gjeldsregisteret vil ikke bli benyttet ved prising av kunden
 Det betyr at banken har mindre informasjon og dermed må prise til høyere risiko
 Først ved signering av lånedokumentet kan banken gjøre et oppslag
 Vår erfaring er at bankene ikke "re-priseff kunden etter et lånetilbud er valgt

Resultatet kan bli høyere priser for forbrukeren

Lendo

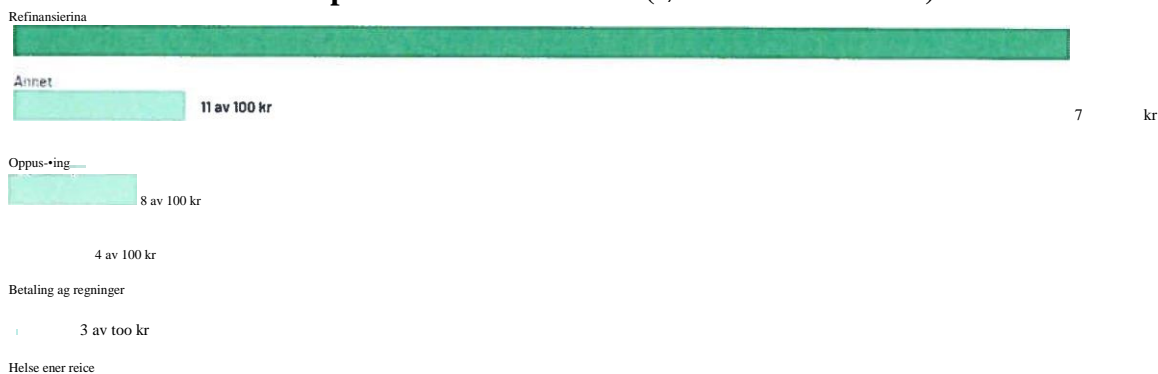
Vi mener altså at ufullstendig informasjon fra Lendo til bankene kan føre til at det kan legges inn en "sikkerhetsmargin" i bankenes tilbud som gjør lånene dyrere for kundene enn det som burde være nødvendig. Det vil gi forbruker incentiver til å gå direkte til en enkeltbank heller enn å sette lånet sitt ut på anbud. og således begrense konkurransen i markedet.

Departementet skriver i sitt brev til Finans Norge:

"De nevnte begrensningene betyr likevel ikke at forbrukere i enkelttilfeller ikke kan gi andre personer eller foretak innsyn i sine gjeldsopplysninger. Det kan eksempelvis være hensiktsmessig at advokater, inkassoforetak, rettshjelpere, gjeldsrådgivere eller andre som er i en hjelperolle får slikt innsyn. "

Vi mener Lendo driver en virksomhet som har karakter av å være en "hjelperolle" som gir grunnlag for tilgang på gjeldsopplysningene. Et vesentlig forhold som understøtter en slik forståelse er at forbruker kommer til Lendo, ikke omvendt. Kontakten mellom Lendo og kundene har også karakter av å være en hjelperolle. 70% av pengene som lånes ut etter søknad hos Lendo er knyttet til refinansiering av eksisterende lån. Målet for forbruker og for Lendo er at kundene skal få lavere kostnader på lån de allerede har og/eller få en mulighet til å låne for en kostnad de er i stand til å betjene. "..inkassoforetak gjeldsrådgivere eller andre som er i en hjelperolle...". Det er rimelig å tro at de som benytter Lendo ser på Lendo som "hjelper" i vel så stor grad som inkassoforetak og gjeldsrådgivere.

Formål på utlånt volum i 2018 (søknader via Lendo)



I Norsk Lovkommentar "16.06.2017 nr. 47 Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven)" om Gjeldsinformasjonsloven 512, bokstav d) står det blant annet: "Det bemerkes at tilgang til opplysninger registren om seg selv, samt krav på gjenpart av utleverte opplysninger, er viktig for å kunne kontrollere at opplysningene til enhver tid er riktige, men det kan også være nyttig å ha tilgang til slike opplysninger i andre sammenhenger. f.eks. ved søknad om gjeldsordning eller i forbindelse med økonomisk rådgivning." (vår understrekning)

I faglitteraturen argumenteres det altså for at den opplysningene gjelder kan ha nytte av å dele informasjon om seg selv i gitte tilfeller, og det er nevnt to eksempler. Etter vårt syn vil kundens mulighet til å dele slik informasjon med Lendo, ikke være mindre relevant og nyttig enn i de eksemplene som nevnes.

Departementet skriver videre i sitt svarbrev:

"Slik departementet ser det, er det imidlertid vesensforskjell på at den registrerte selv henter ut sine gjeldsopplysninger og overlater dem til andre, og en ordning hvor andre kan hente

slike opplysninger direkte fra gjeldsinformasjonsforetakene. Dette gjelder særlig dersom det etableres forenklete elektroniske fullmaktsprosedyrer som åpner for masseinnhenting av slike opplysninger. "

Her er det, så vidt vi kan se, to ulike forhold som kobles sammen. Det kan se ut til at departementet forutsetter en mer eller mindre direkte sammenheng mellom en "forenklet fullmaktsprosedyre" og "masseinnhenting av slike opplysninger".

Vi ønsker en forenklet prosedyre, men deler fullt og helt departementets syn om at "masseinnhenting" ikke er ønskelig. **Dette kan løses ved at forbruker får mulighet til å gi en fullmakt til innhenting, der det presiseres at informasjonen bare skal brukes i behandling av den aktuelle saken, for deretter å bli slettet. Vi er også innstilt på å gjøre det klart for lånesøker at en slik fullmakt ikke er noen forutsetning for den videre saksbehandlingen fra Lendos side.** Dette for å unngå noen form for press på lånesøker for å gi fullmakt.

Dersom departementet fremdeles, etter de oppklarende kommentarene vi har forsøkt å bidra med i dette brevet, vurderer det slik at Lendo ikke kan gis fullmakt til innsyn i lånesøkers gjeldsinformasjon, så ville vi sette pris på informasjon om hva det er i dagens regelverk som eventuelt må endres for å kunne gi en slik tilgang.

Vennlig hilsen



Ådne Skjelstad
Daglig leder i Lendo AS



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Lendo AS adne@lendo.no

Deres ref

Vår ref

Dato

19/965-

25. mars 2019

Gjeldsinformasjonsloven, samtykkebasert tilgang til gjeldsopplysninger

Vi viser til samtaler med Egil Rokhaug samt din henvendelse 22. mars 2019. Saken gjelder spørsmålet om Lendo AS kan gis tilgang til opplysninger i gjeldsinformasjonsforetakene etter samtykke fra den opplysningen gjelder. Departementet har i brev 1.mars 2019 til Finans Norge gitt uttrykk for at utlevering av gjeldsopplysninger til andre enn de mottakere som er nevnt i gjeldsinformasjonsloven § 12, vil være i strid med loven. Lendo AS har fått oversendt kopi av dette brevet. Den nevnte lovbestemmelsen er begrunnet i tungtveiende personvern hensyn. Det kan her vises lovforarbeidene, jf. Prp. 87L (2016 – 2017) punkt 4.8.3 hvor det bl.a. heter:

Departementet anser det som avgjørende for tilliten til en gjeldsopplysningsordning at den informasjon som gjøres tilgjengelig og eventuelt lagres, ikke kan bli misbrukt, komme på avveie, eller bli brukt utenfor sitt formål. Tilgangen til gjeldsopplysninger bør på denne bakgrunn begrenses i så stor grad som mulig.

Departementet vil her peke på at formålet med gjeldsinformasjonsloven er å motvirke gjeldsproblemer ved å hindre lån blir gitt til personer som har for mye forbrukskreditt fra før, og ikke å bidra til at forbrukere får billigst mulig lån. Dette hensynet ivaretas av andre regler.

Med hilsen

Erik Saglie (e.f.) avdelingsdirektør

Egil Rokhaug
fagrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer