



Det kongelige finansdepartementet
Skattelovavdelingen
v/ Heidi Heggenes
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
99/3445 SL Gry/lhb

Vår ref (bes oppgitt ved svar)
2003/1967-2 HPG/-

Dato
.12.2003

TOLLSAMARBEIDSAVTALE MED ISRAEL – SPØRSMÅL OM SIKRING AV PERSONOPPLYSNINGER

Datatilsynet viser til brev av 14. oktober 2003 der det bes om Datatilsynets merknader til problemstillinger vedrørende overføring av personopplysninger til Israel som reist av Toll- og avgiftsdirektoratet i brev av 11. september d.å. Det beklages at det har tatt noe tid å komme til en avgjørelse i saken.

Generelt

Gjennomføring av samarbeidsavtalen med Israel som Norge ønsker å inngå, medfører at det må overføres personopplysninger fra Norge til Israel. Utlevering av personopplysninger regnes som en selvstendig behandling, se personopplysningslovens § 2 nr. 2. En behandling må for å være i samsvar med personopplysningsloven oppfylle de i § 11 oppstilte grunnkrav for behandlingen. Det betyr blant annet at utleveringen må baseres på et behandlingsgrunnlag etter personopplysningslovens § 8 og eventuelt § 9, og ha et klart definert formål. Behandlingsgrunnlaget og formålet må ses i sammenheng.

Utleveringen må også skje på en slik måte at de krav som oppstilles i personopplysningslovens § 13 tilfredstilles. Det går frem av brevet fra direktoratet at samarbeidsavtalen forutsettes å oppfylle kravene etter denne bestemmelsen, Datatilsynet har derfor ikke vurdert dette spørsmålet.

På bakgrunn av Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF, personverndirektivet, artikkel 25 og personopplysningslovens § 29 stilles det ytterligere krav om at overføring av personopplysninger bare kan skje til land utenfor EØS-området så fremt disse en forsvarlig behandling av personopplysninger.

Overføring kan også skje etter enkelte unntak oppstilt i personopplysningslovens § 30. Bestemmelsen er ment å implementere direktivets artikkel 26.

EU-kommisjonen har vurdert personvernlovgivningen i en rekke land utenfor EØS-området, såkalte tredjeland, og konkludert med at disse har en forsvarlig behandling av personopplysninger. Israel er ikke blant de land som Kommisjonen offisielt har godkjent. Spørsmålet blir derfor hvorvidt Datatilsynet finner at Israel har et forsvarlig

behandlingsregime eller om et av vilkårene i unntaksbestemmelsen, personopplysningslovens § 30, anses oppfylt.

Det har ikke vært praksis til nå at den enkelte nasjonale tilsynsmyndighet vurderer hvorvidt tredjeland oppfyller kravet om forsvarlig behandling av opplysningene. De avgjørelser som finnes om tilfredsstillende beskyttelsesnivå, er tatt av Kommisjonen.

Datatilsynet finner det derfor mest hensiktsmessig å først vurdere hvorvidt overføringen kan finne sted med hjemmel i unntaksbestemmelsen fortrinnsvis med hjemmel i første ledd. Etter personopplysningslovens § 30 annet ledd, kan Datatilsynet gi tillatelse til overføring selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt dersom den behandlingsansvarlige gir tilstrekkelige garantier for vern av den registrertes rettigheter. En slik tillatelse innebærer ikke at tredjelandet anses å ha en forsvarlig behandling av personopplysninger generelt, men at personopplysningene anses tilstrekkelig sikret i forhold til den aktuelle behandling.

Dersom personopplysningene overføres til mottaker i tredjeland som forplikter seg til å bruke standardkontrakter godkjent av EU-kommisjonen, vil overføringen isolert sett vurderes til å ha en forsvarlig behandling av personopplysninger.

To forskjellige formål

Slik Datatilsynet ser det, vil gjennomføringen av avtalen med Israels forslag til endringer i artikkel 12 (3), innebære at personopplysninger overføres med mulighet for å oppfylle to formål:

- Tollsamarbeid og gjensidig bistand
- Bruk i nasjonal straffeforfølgelse og etterretning, spesielt med tanke på den nasjonale sikkerhet uten samtykke fra den enkelte kontraktspart.

Datatilsynet mener at med to så ulike formål, vil utleveringen innebære to behandlinger som hver for seg må oppfylle de krav som stilles i personopplysningsloven, herunder ha behandlingsgrunnlag og oppfylle vilkårene for overføring til tredjeland.

Behandlingsgrunnlag for utleveringen

Det er opplyst for Datatilsynet at direktoratet anser å ha hjemmel for utleveringen i tollovens § 4 nr. 2, jf. alternativet ”lov” i personopplysningslovens § 8. Hjemmelen i tollovens § 4 er klart begrenset til meddelelser som er nødvendig for å gjennomføre overenskomst om tollsamarbeid eller gi gjensidig bistand i tollsaker. Bestemmelsens nr. 2 definerer formålet klarere til å gjelde ”...*bruk for vedkommende stats myndigheter for å sikre oppkreving av toll og offentlige avgifter, overholdelse av forskrifter om inn- og utførsel og transitt, samt hindre overtredelse av nevnte forskrifter*”.

Regjeringen i Norge har således et behandlingsgrunnlag for å utlevere personopplysninger som er nødvendig for å oppfylle ovennevnte formål.

Slik Datatilsynet ser det, gir ovennevnte bestemmelse ikke hjemmel til å meddele opplysninger til tollsamarbeidspartnere dersom formålet er for eksempel å ivareta nasjonal sikkerhet. Det ligger selvfølgelig ikke til Datatilsynets myndighet å tolke

bestemmelsen, men avgjørende vil likevel være de prinsipper Datatilsynet tidligere har lagt til grunn i sin praksis hva gjelder når en lov skal kunne anses som et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Datatilsynet er av den oppfatning at behandlingsgrunnlaget ”lov” må ha klare linker til legalitetsprinsippet. Behandling av personopplysninger må til dels være godt beskrevet i lovbestemmelsen.

Det kan derfor ikke sies å foreligge et behandlingsgrunnlag for å utlevere personopplysninger som skal oppfylle formålet ”nasjonal sikkerhet i Israel”. Dersom tillatelse til slik bruk går frem av samarbeidsavtalen, vil avtalen være i strid med de krav som personopplysningsloven stiller til Regjeringen som behandlingsansvarlig i dette tilfellet.

Hjemmel for selv overføringen til Israel

Israel er på det nåværende tidspunkt ikke å finne på Kommisjonens ”hvite” liste over land med personvernlovgivning som er vurdert og deretter funnet å ha et forsvarlig nivå for behandling av personopplysninger, jf. kravet i personopplysningslovens § 29. Personopplysninger kan derfor av denne grunn ikke overføres til Israel med hjemmel i personopplysningslovens § 29. Dersom overføringen oppfyller et av vilkårene i personopplysningslovens § 30 første ledd, kan denne likevel gjennomføres til tross for manglende beskyttelsesnivå forutsatt at personopplysningslovens §§ 8 jf. § 11 er oppfylt.

Etter personopplysningslovens § 30 første ledd, bokstav g, kan personopplysninger overføres til tredjeland dersom ”*overføringen er nødvendig eller følger av lov for å beskytte en viktig samfunnsinteresse*,”. Det er eksplisitt nevnt i forarbeidene at bestemmelsen særlig skal benyttes ved utveksling av personopplysninger mellom offentlige myndigheter, for eksempel toll- og avgiftsmyndighetene, så fremt behandlingen er nødvendig eller har hjemmel i lov. Det ble ovenfor konstatert at behandlingen, utleveringen med formål tollsamarbeid og gjensidig bistand, har hjemmel i tollovens § 4 nr. 2.

Hva gjelder behandlingen med formål ”utlevering av personopplysninger som skal kunne brukes for å beskytte den nasjonale sikkerhet i Israel”, mener Datatilsynet det ikke er nødvendig å vurdere overføringskriteriene da behandlingen i utgangspunktet ikke oppfyller grunnvilkårene for behandling av personopplysninger.

Datatilsynet er av den oppfatning at avtalen ikke kan inngås.

Med hilsen

Georg Apenes
direktør

Hanne Gulbrandsen
rådgiver
(saksbehandler,
telefon 22 39 69 00)