

Saksnr: [Vår ref.]

Fra: **John Hornslien**
Adm.enhet: **Administrasjonsseksjonen**
Telefon:

Dato:

Til:

Personvern – Forslag til rapportering av aktivitets- og posisjonsdata fra alle fartøy under 15 meter, samt noen endringer for fartøy over 15 meter

1 INNLEDNING

I høringsrunden kommenterte enkelte av høringsinstansene at personvern ikke var tilstrekkelig utredet i det utsendte høringsnotatet. I fortsettelsen vil det redegjøres for regelverksendringens konsekvenser for personvernet.

2 BAKGRUNN FOR HØRINGSINSTANSENS TILBAKEMELDINGER OM PERSONVERN

Forslaget om endring av kravene til rapportering av aktivitets- og posisjonsdata, slik at rapporteringsplikten også omfatter fartøy under 15 meter, innebærer en betydelig utvidelse av antall fartøy som er pålagt å rapportere aktivitets- og posisjonsdata.

Det er forskjeller mellom hvordan store og små fiskefartøy driftes og opereres. Delen av fiskeflåten som består av store fartøy har gjerne flere ansatte om bord til enhver tid, mens de minste fiskefartøyene eies, drives og bemannes av en og samme person. En utvidelse av rapporteringsplikter, særlig med hensyn til posisjonsrapportering, vil for de minste fartøyene i mange tilfeller i realiteten også innebære posisjonsrapportering for den som driver fartøyet, fiskeren. Når posisjonsdata for fartøyet kan knyttes til en enkelt person, vil det utgjøre personopplysninger, og må behandles etter regelverket som omhandler behandling av slike opplysninger. For dem som omfattes av forslaget, vil endringen kunne oppfattes som inngripende, særlig siden brudd på rapporteringsplikter kan sanksjoneres.

Aktivitets- og posisjonsrapportering innebærer imidlertid allerede i dag behandling av personopplysninger, ettersom rapporteringsplikten omfatter informasjon om skipper, og posisjonsdata dermed kan kobles mot denne. Utvidet rapporteringsplikt vil føre til at rundt 5400 fiskefartøy må rapportere aktivitets- og posisjonsdata. I all hovedsak innebærer forslaget en

endring av omfanget personopplysninger som samles inn, med tanke på antall registrerte, ikke nye måter å behandle innsamlede personopplysninger på.

3 VEDRØRENDE RÅDFØRINGSPLIKT OG INVOLVERING AV DATATILSYNET I ARBEIDET MED NYTT REGELVERK

I sitt høringsvar påpeker Sametinget at Fiskeridirektoratet ikke har sendt høringen til Datatilsynet, og videre at de foreslåtte endringene av regelverket bør oversendes Datatilsynet for gjennomgang og innspill før realitetsbehandling.

Etter GDPR art. 36 (4) skal medlemsstatene rådføre seg med en tilsynsmyndighet, noe som i denne sammenheng er Datatilsynet, ved utarbeiding av forslag til lovgivning som skal vedtas av et nasjonalt parlament, eller av et reguleringsstiltak som er basert på lovgivning, og som er knyttet til behandling. Rådføringsplikten etter art. 36 (4) er ikke det samme som innspill i forbindelse med en ordinær offentlig høringsprosess. Der det foreligger rådføringsplikt, skal dette skje på et tidligere tidspunkt.

Bestemmelsen legger tilsynelatende opp til at myndigheter som utreder lov eller forskrift alltid har en plikt til å rådføre seg med tilsynsmyndigheten dersom lov eller forskrift har konsekvenser for behandling av personopplysninger. Datatilsynet har imidlertid uttalt at en slik rådføringsplikt trolig kun vil være nødvendig i tilfeller hvor behandlingen medfører høy risiko for personvernet. Der det foreligger høy risiko vil rådføringsplikten gjelde uavhengig av om det dreier seg om nytt regelverk, eller endring av eksisterende regelverk. Som vi kommer tilbake til i de følgende punktene, er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at de foreslåtte regelverksendringene i dette tilfellet ikke innebærer høy risiko for personvernet.

Det kan imidlertid likevel bemerkes at forordningens fortalepunkt 96 påpeker at «tilsynsmyndigheten ... bør rådspørres i det forberedende arbeidet med et lovgivningsmessig tiltak eller et reguleringsstiltak som gjelder behandling av personopplysninger, for å sikre at den tiltenkte behandlingen oppfyller kravene i denne forordning, og særlig for å redusere risikoen den medfører for den registrerte».

4 RISIKO OG KONSEKVENSER FOR PERSONVERNET

4.1 Innledning

Personvernforordningen bygger på en risikobasert tilnærming til behandling av personopplysninger. Regelverket oppstiller en rekke tilleggsplikter for behandlingsansvarlige i de tilfeller hvor en behandling innebærer høy risiko for personvernet. Den risikobaserte tilnærmingen får også anvendelse i forbindelse med lovgivningsprosesser, herunder inkludert prosesser som innebærer utarbeidelse av nye eller endring av eksisterende forskrifter, jf. blant annet bestemmelsene som gjengitt over om rådføringsplikt.

For å avgjøre om en ny lov eller forskrift innebærer en høy risiko for personvernet, må det nødvendigvis gjennomføres en risikovurdering.

4.2 Risiko for personvernet

Personvernforordningen oppstiller innholdsmessige krav til hvilke hensyn som skal tas ved vurdering av risiko for personvernet. Etter GDPR art. 35 (1) skal vurderingen av risiko for



personvernet ta hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen behandlingen utføres i.

4.2.1 Behandlingens art

Ved vurderingen av behandlingens art, presiseres det av Datatilsynet at man må vurdere behandlingens iboende karakteristikk, herunder med hensyn til om det er vanskelig for den registrerte å utøve sine rettigheter, om behandlingen preges av uforutsigbarhet og lite åpenhet, og det er usikkerhet knyttet til ivaretagelse av de grunnleggende personvernprinsippene.

På bakgrunn av de i høringsnotatet beskrevne planene for innsamling av posisjonsdata, er det vanskelig å si at det vil være utfordrende for den registrerte å utøve sine rettigheter, og videre heller ikke at behandlingen preges av uforutsigbarhet og lite åpenhet. At innsamlingen av posisjonsdata er systematisk og kontinuerlig, kan imidlertid tale i retning av en høyere risiko for personvernet, jf. blant annet Artikkel 29-gruppens (nå European Data Protection Board (EDPB)) retningslinjer for når det skal gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvenser.

Med hensyn til de grunnleggende personvernprinsippene kan det i relasjon til prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet, jf. GDPR art. 5 (1) bokstav a, for det første bemerkes at behandlingen vil ha et tydelig rettslig grunnlag. Forskriften definerer klart hvilke opplysninger som samles inn, når opplysningene samles inn, og hva som er vilkårene for at opplysningene kan samles. Innsamlingen av opplysninger til de spesifiserte formålene vil dermed ikke komme i strid med de registrertes rimelige forventninger.

Prinsippet om formålsbegrensning fremgår av GDPR art. 5 (1) bokstav b, og innebærer at personopplysninger skal «samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene».

Formålet med behandling av personopplysninger i dette tilfellet er som nevnt i høringsnotatets pkt. 2, der det fremheves at det er et stort og innholdsmessig sammenfallende behov for data/dokumentasjon fra flere hold. Det understrekes at det blant annet i forbindelse med interesseavveining og arealplanlegging i kystsonen, markedskrav gjennom miljøsertifisering (The Marine Stewardship Council m.fl.) av fiskerier og ressursuttaket, og for å sikre en bærekraftig forvaltning av alle viltlevende marine ressurser, er behov for økt datainnsamling. Formålet med regelverksendring og utvidet rapporteringsplikt, er å imøtekomme dette behovet for data/dokumentasjon. Fiskeridirektoratet kan ikke se at formålet kan imøtekommes på mindre personverninngripende måter enn det som er foreslått i høringsnotatet.

Prinsippet om dataminimering fremgår av GDPR art. 5 (1) bokstav c, og ble påpekt av Samtinget deres høringsuttalelse. Etter dataminimeringsprinsippet skal det ikke samles inn mer personopplysninger enn det som er nødvendig for de formålene personopplysningene behandles for.

Som bakgrunn for sin henvisning til dataminimeringsprinsippet, viser Samtinget til at fiskefartøy under 15 meter i mange tilfeller benyttes til «befraktning-, rekreasjon og andre aktiviteter som Fiskeridirektoratet ikke behøver noen opplysninger om». Det påpekes videre til at utstyret i slike tilfeller bør kunne slås av. Mulighet til å slå av utstyret vil imidlertid kunne hindre oppnåelse av et av formålene med utvidet rapporteringsplikt.

Selv om det kan tenkes at det i enkelte tilfeller vil samles inn personopplysninger som ikke er nødvendig for de formålene de behandles for, kan ikke Fiskeridirektoratet se at det er mulig å



samle inn mindre data, herunder eksempelvis ved å utvide adgangen til å slå av rapporteringsutstyr, og samtidig ivareta formålene med innsamlingen.

Etter prinsippet om riktighet skal personopplysninger være korrekte og nødvendig oppdaterte, og det må treffes ethvert rimelig tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige med hensyn til de formål de behandles for, uten opphold slettes eller rettes, jf. GDPR art. 5 (1) bokstav d.

Som nevnt i redegjørelsen av de ulike alternativene for posisjonsrapportering, anbefaler Fiskeridirektoratet VMS fremfor AIS-rapportering. Årsaken er at som redegjort for at VMS gir mer riktige og oppdaterte data. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil ikke rapportering av posisjon ved bruk av AIS ivareta personvernprinsippene i like stor grad som VMS-rapportering, blant annet på grunn av flere feilkilder. Fra høringssvarene ble det av flere påpekt at usikkerheten knyttet til AIS posisjonsrapportering kan ha en negativ innvirkning for de registrertes personvern.

Lagringsbegrensningsprinsippet innebærer i korte trekk at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for de formålene de behandles for, jf. GDPR art. 5 (1) bokstav e. Høringsnotatet omtaler ikke uttrykkelig spørsmålet om lagringstid for de data det rapporteres om, og problemstillingen knyttet til lagringstid omtales heller ikke i forskriften.

Fiskeridirektoratet må gjennomføre grundige vurderinger av spørsmålet om lagringstid for de aktuelle opplysningene.

Prinsippet om integritet og konfidensialitet medfører en plikt til å sikre tilstrekkelig sikkerhet for personopplysninger, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak. Som nevnt over i punkt 2, innebærer forslaget en utvidelse av omfang sammenlignet med dagens regulering. Fiskeridirektoratet har etablert systemer for å verne de registrerte opplysningers integritet og konfidensialitet.

På bakgrunn av den ovenstående gjennomgangen kan ikke Fiskeridirektoratet se at behandlingens art tilsier at det foreligger høy risiko for personvernet. Forslaget om innsamling av posisjons- og aktivitetsdata også fra fiskefartøy under 15 meter er ikke i strid med de grunnleggende personvernprinsippene.

4.2.2 Behandlingens omfang

Behandling av personopplysninger i stort omfang betegnes gjerne som behandling i «stor skala» («large scale»). Mengden personopplysninger har betydning for risikoen forbundet med behandlingen, og behandling i stor skala kan tale i retning av at det foreligger høy risiko for personvernet.

Ved vurdering av om det foreligger behandling i stor skala, skal det tas hensyn til antall registrerte, volumet av data (antall variabler, detaljeringsgrad), lagringstid, geografisk omfang. Utover overordnede retningslinjer for vurderingen, tilbyr Datatilsynet lite veiledning i spørsmålet om det foreligger behandling i stor skala. Andre lands datatilsyn har imidlertid gitt mer retningslinjer, og det kan i denne forbindelse nevnes at det estlandske datatilsynet har oppgitt at behandling av «real-time geolocation data» for mer enn 10000 registrerte vil utgjøre behandling i stor skala.

Til tross for at plikt til aktivitets- og posisjonsrapportering for fartøy under 15 meter betydelig utvider antall fartøy som underlegges krav til rapportering, vil man likevel være langt under den grense som er skissert i forrige avsnitt.



I tillegg kan det nevnes at sanntids posisjonsdata generelt må betraktes som et mindre inngrep i personvernet når det registreres posisjoner på et fartøy som driver med fiskeri, enn det er når man snakker om posisjonsdata som betegnelse for personers bevegelser i dagliglivet.

På bakgrunn av det ovenstående kan ikke behandlingens omfang etter Fiskeridirektoratets i seg selv innebære at det foreligger høy risiko for personvernet.

4.2.3 Behandlingens formål

Formålet med behandlingen er relevant ved vurderingen av om det foreligger høy risiko for personvernet. Datatilsynet påpeker at formål av en slik art at det kan resultere i en inngripen i den private sfære, taler i retning av høy risiko, og viser til at behandling til kontrollformål vil være eksempel på formål av inngripende art.

Med hensyn til utvidet rapporteringsplikt, er et av formålene som nevnt kontroll. Brudd på fiskeriregelverk kan føre til inngripen i den private sfære i form av straff eller administrative reaksjoner, noe som kan tale for at det foreligger høy risiko for personvernet. Kontroll er imidlertid bare et av flere formål som søkes oppnådd med økt rapporteringsplikt, og hovedformålet er å øke informasjonsgrunnlaget for å sikre en bærekraftig forvaltning av alle viltlevende marine ressurser.

Etter Fiskeridirektoratets oppfatning kan ikke behandlingens formål alene medføre at behandlingen innebærer høy risiko.

4.2.4 Behandlingens kontekst

Ifølge Datatilsynet kan sammenhengen en behandling utføres i, ha stor betydning for om de registrertes rettigheter og friheter er ivarettatt. Sammenhenger som tilsier at risikoen kan være høy, er sammenhenger hvor den registrerte har en klar forventning om personvern knyttet til behandlingen av personopplysninger.

Fiskeridirektoratet kan ikke se at behandlingens kontekst innebærer høy risiko når det kommer til utvidet rapporteringsplikt for fiskefartøy under 15 meter.

4.2.5 Oppsummering

Fiskeridirektoratet kan ikke på bakgrunn av utvidet rapporteringsplikt se at behandlingens art, omfang, formål eller kontekst medfører høy risiko for personvernet.

5 FORHOLDSMESSIGHET

Personvernforordningen henviser flere steder til ivaretagelse av fysiske personers rettigheter og friheter. Henvisningen til den registrertes rettigheter omfatter mer enn rettighetene som oppstilles i forordningens kapittel 3, og omfatter også for eksempel grunnleggende menneskerettigheter. Retten til respekt for privatliv og familieliv er fastsatt i EMK art. 8, der det pkt. 2 forutsettes at inngrep i denne retten ikke må være uforholdsmessig.



Fiskeridirektoratet har grundig redegjort for de hensynene og behov som taler for en utvidelse av rapporteringsplikt til å omfatte fartøy under 15 meter i høringsnotatet. Behovet for en utvidet rapporteringsplikt er også redegjort for i NOU 2019:21 «Framtidens fiskerikontroll».

På bakgrunn av vurderingene over i pkt. 4, kan ikke Fiskeridirektoratet se at en utvidet rapporteringsplikt innebærer høy risiko for de registrertes personvern. Dette innebærer imidlertid ikke at utvidet rapporteringsplikt ikke vil ha konsekvenser for personvernet. Særlig innføring av krav til posisjonsrapportering vil innebære et inngrep over de personer som deltar i fiskeri, og som vil omfattes av den utvidede rapporteringsplikten. Brudd på rapporteringsplikter vil kunne straffes, noe som har betydning for vurderingen av forholdsmessighet.

I dette tilfellet er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at de foreslåtte forskriftsendringene, med tilhørende utvidelse av rapporteringsplikt, i lys av formålene med utvidet rapporteringsplikt, ikke fremstår som uforholdsmessig sammenholdt med konsekvensene endringen har for personvernet til de berørte.

6 OPPSUMMERING

Som gjennomgått i de foregående punktene, er Fiskeridirektoratets oppfatning at forslag til utvidet plikt til aktivitets- og posisjonsrapportering ikke innebærer høy risiko for personvernet, og videre at endringen heller ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep.

