

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
16/4223-1

Vår referanse
16/01702-2/RBT

Dato
13.01.2017

Datatilsynets høringsuttalelse - Forslag til hjemler i husbankloven for behandling av personopplysninger

Innledning

Datatilsynet viser til høringsforslag om å gi lovbestemmelser i husbankloven for behandling av personopplysninger.

Forslaget går ut på å gi hjemler i loven for behandling av personopplysninger til saksbehandling/forvaltning, kontroll, statistikk/analyse/forskning og testing/feilsøking. Per i dag er samtykke det rettslige grunnlaget for Husbankens behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 8 første ledd. For testing/feilsøking er det rettslige grunnlaget personopplysningsloven § 8 f.

Datatilsynets merknader

Datatilsynet støtter forslaget om å gi lovbestemmelser i husbankloven for behandling av personopplysninger. Vi er enig i at samtykke er uegnet som rettslig grunnlag når Husbanken eller kommunene behandler personopplysninger om en person som søker om ytelser eller lån fra Husbanken. Dette fordi vilkåret om frivillighet hos søkeren, eller søkerens husstand, vanskelig lar seg oppfylle på grunn av den økonomiske situasjonen søkeren gjerne vil være i. Samtykke er heller ikke egnet som rettslig grunnlag for behandling av opplysninger til kontrollformål.

Overordnet sett mener Datatilsynet at høringsnotatet gir en tilfredsstillende fremstilling av hva personopplysningsvern er og hvilke rettslige skranker som gjelder for staten når det kommer til å gripe inn i borgernes rettssfære gjennom innhenting og bruk av personopplysninger. Grunnleggende personvernprinsipper om formålsbestemthet, dataminimalitet og medbestemmelse er spesielt fremhevet som prinsipper lovbestemmelsene skal bygges på.

Når det gjelder de ulike temaene i høringsforslaget, har Datatilsynet noen konkrete merknader.

Vi gjennomgår disse i punkt 1-4 i det følgende.

1. Innhenting av opplysninger for søknadsbehandling

I punkt 5.2.3 i høringsnotatet drøftes i siste avsnitt hvilken metode som skal velges ved innhenting av opplysninger til behandling av søknader om lån og tilskudd. Departementet skriver her at innhenting av opplysninger fra offentlige registre/instanser bør kunne gjøres direkte, under forutsetning av at man har lovhjemmel og at søkeren er klart informert om hvilke opplysninger som trengs før innhenting skjer. Opplysninger som innhentes fra private, slik som bank og arbeidsgiver, kan på den annen side oppleves som mer belastende for søkeren. Arbeidsgiver og bank kan få inntrykk av at søkeren er i en vanskelig livssituasjon eller økonomisk situasjon. For noen søkere kan dette være uproblematisk, mens det for andre kan skape bekymring for om dette kan medføre konsekvenser.

Datatilsynet er enig i departementets vurdering av at medbestemmelse må praktiseres der dette gir personvernmessig merverdi for søkeren. Derfor bør søkeren, når personvern hensyn tilsier det, få velge å selv fremskaffe relevant dokumentasjon fremfor at Husbanken innhenter opplysninger direkte fra kilden.

Datatilsynet kan imidlertid ikke se at departementets vurdering har kommet særlig godt til uttrykk i lovforslaget § 10. Det blir i § 10 fjerde ledd oppramset hvilke kilder opplysninger kan innhentes fra, men det fremgår ikke av bestemmelsen at søkeren selv skal få valget om å innhente opplysningene fremfor direkte innhenting. Datatilsynet mener den manglende lovreguleringen av retten til medbestemmelse vil medføre en risiko for at medbestemmelse taper for effektivitetshensyn. På bakgrunn av dette mener vi at det må innarbeides i lovteksten at søkeren skal gis rett til å fremskaffe opplysninger/dokumentasjon selv, der hvor dette gir personvernmessig merverdi for søkeren.

2. Informasjon til den registrerte

Datatilsynet mener at prinsippet om medbestemmelse, i form av retten til å være informert, må komme bedre til uttrykk i lovteksten.

Datatilsynet leser lovforslaget § 10 fjerde ledd slik at Husbanken og kommunene har en lovpålagt informasjonsplikt overfor de *institusjonene* som blir pålagt å gi fra seg opplysninger om søkeren. Disse skal få informasjon om formålet med innhenting og de skal videre få vite at de har klagerett etter forvaltningsloven § 14. Lovforslaget har imidlertid – etter sin ordlyd – ingen bestemmelse som statuerer en klar informasjonsplikt overfor den som søker. Datatilsynet mener det må lovfestes at også søkeren (og dennes husstand hvis relevant) må få informasjon på søknadstidspunktet om hvilke kilder opplysninger blir innhentet fra, hva de skal brukes til og Husbankens rett til å gjennomføre etterfølgende kontroller. På denne måten sikres gjennomsiktighet og forutberegnelighet fra første stund.

Hvis man faller tilbake på reguleringen om informasjonsplikt i personopplysningsloven, vil det ikke være noen informasjonsplikt i og med at det gjelder et unntak fra plikten til å gi informasjon dersom innsamlingen av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov, jf. personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a. Datatilsynet mener dette ikke er tilfredsstillende fordi man ikke kan forutsette at alle personer som søker Husbanken om ytelse er kjent med lovreguleringen på området. Vi anbefaler derfor å lovfeste informasjonsplikten tydelig i § 10.

3. Bruk av personopplysninger til forskningsformål

Datatilsynet er enig med departementet i at bruk av personopplysninger til forskningsformål er legitimt og viktig. Dette er anerkjent både i personverndirektivet, se artikkel 6 bokstav b, og i den nye personvernforordningen, se artikkel 5 bokstav b, forutsatt at staten gir de nødvendige garantier. Garantier kan være sikkerhetsmessige og organisasjonsmessige tiltak og pseudonymisering, se personvernforordningen artikkel 89 (1).

Datatilsynet mener den foreslåtte lovbestemmelsen om adgangen til å bruke personopplysninger til forskningsformål er for åpent utformet og ikke tilfredsstillende nødvendige krav til garantier for den registrerte. Bestemmelsen fremstår som en blankofullmakt for Husbanken til å bruke alle personopplysninger den mottar eller innhenter til forskningsformål. Dette er ikke heldig da det skaper uklarhet knyttet til i hvilke situasjoner, når og på hvilke vilkår det er legitimt å bruke personopplysninger til forskning. Det fremkommer heller ikke av bestemmelsen om forskning krever samtykke fra den registrerte.

Datatilsynet anbefaler at man ikke lovfester en adgang til å bruke personopplysninger til forskningsformål i Husbankloven, men heller baserer seg på det bakenforliggende regelverket, fortrinnsvis personopplysningsloven, og forskningsetiske retningslinjer. Som hovedregel krever forskning som innebærer en behandling av personopplysninger, samtykke fra den registrerte. Det vil også være krav om konsesjon fra Datatilsynet dersom forskningen medfører en behandling av sensitive personopplysninger. I tillegg vil det kreves dispensasjon fra taushetsplikt dersom forskningen ikke skal baseres på samtykke. Dette er dagens ordning for både private og offentlige virksomheter som vil gjennomføre forskning på personopplysninger. I lys av dette mener Datatilsynet at det foreliggende forslaget om en særbestemmelse i Husbankloven for behandling av personopplysninger til forskningsformål ikke er heldig. Dersom departementet likevel velger å gå videre med dette forslaget må lovtoksten gjøre det tydelig at bakenforliggende regelverk for forskning på personopplysninger gjelder fullt ut.

4. Testing på reelle data

Datatilsynet synes det er bra at departementet går inn for å lovregulere bruk av personopplysninger til testing/feilsøking i forbindelse med digitalisering, fordi det skaper åpenhet om hva personopplysninger brukes til. Vi ser at lovforslaget § 12 tredje ledd sier at adgangen til å teste på reelle data kun skal skje der dette er «nødvendig». Lovforslaget gir hjemmel for nærmere regulering i forskrift.

Etter Datatilsynets vurdering trenger vilkåret om nødvendighet en nærmere presisering. Der det er mulig bør det alltid benyttes anonymiserte testdata.¹ Både fordi bruk av personopplysninger til andre formål enn det opprinnelige må anses som inngripen i den enkeltes personvern, og ut ifra konfidensialitetshensyn. Personer som primært driver med systemutvikling og –vedlikehold skal som regel ikke ha tilgang til helse- og personopplysninger.

¹ Se Norm for informasjonssikkerhet, utgitt av Helsedirektoratet, Faktaark nr. 43 – Bruk av testdata i systemer som inneholder helse- og personopplysninger. Her heter det at «der det er mulig bør det benyttes anonymiserte testdata». Se også Faktaark nr. 48 – Informasjonssikkerhet ved utførelse av testing, som gir veiledning om tiltak for å sikre konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og kvalitet ved utførelse av testing.

I noen situasjoner vil det imidlertid være behov for testing på reelle data. Etter Datatilsynets vurdering vil det være akseptabelt å bruke reelle data til testing/feilsøking der dette er nødvendig for å oppnå selve formålet med behandlingen, for eksempel siste test av integritet ved systemoppgraderinger. Dette i klar motsetning til for eksempel bruk av opplysningene i systemutvikling i en digitaliseringsprosess. Systemutvikling faller etter Datatilsynets vurdering utenfor hva som er «nødvendig» bruk av reelle data for testing og feilsøking. Dette utelukker ikke at reelle data kan bli brukt til systemutvikling, men det krever at man innhenter samtykke fra den registrerte før behandlingen starter. Alternativt må man bruke anonyme eller fiktive testdata.

Dersom behovet for bruk av personopplysninger til test skyldes manglende tilgang på testdata i den offentlige (og til dels private) samhandlingsinfrastrukturen, er vår anbefaling at det legges til rette for at samhandlingsaktørene kan teste sine løsninger mot hverandre. Dette innebærer at det etableres felles testdatasett og rammer for slik testing dersom dagens løsninger ikke er tilstrekkelige. Å forsikre seg om at testing i den offentlige samhandlingskjeden kan foregå både med god kvalitet og så lite inngripen i personvernet som mulig, legger Datatilsynet til grunn faller naturlig inn under Kommunal- og moderniseringdepartementets ansvarsområde.

Utover dette har vi ingen flere merknader.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Rannveig Bakke Tvedten
seniorrådgiver