

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres referanse
18/01250-

Vår referanse
18/00563-2/RCA

Dato
29.06.2018

Høringsuttalelse - NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Datatilsynet viser til høringsbrev av 23. mars 2018. Våre kommentarer gjelder de delene av utredningen som angår behandling av personopplysninger.

Innledning

Arbeidet med å utarbeide offentlig tilgjengelig statistikk av solid kvalitet er en viktig samfunnsoppgave. Vi oppfatter at Statistisk sentralbyrå (SSB) har legitimitet og respekt innenfor et krevende fagfelt, i tillegg til at byrået nyter tillit hos de øvrige samfunnsaktører som benytter SSB. Vi er mer tvilende til om befolkningen har kunnskap om hvilke personopplysninger og personregistre som SSB forvalter og de ulike rollene byrået har i håndteringen av deres personopplysninger. Det nye lovforslaget er ikke utformet slik at befolkningen får ytterligere informasjon om hvilke personopplysninger og hvordan SSB behandler disse. At befolkningen skal få kunnskap om behandling av personopplysninger omfattes av de grunnleggende prinsippene i artikkel 5 i personvernforordningen.

I et personvernperspektiv vil statistikk kunne begrense andre interessenters behov for å benytte personopplysninger. God og velvalgt statistikk, kombinert med teknologiske muligheter for «innebygd» personvern, kan bidra til å begrense unødvendig spredning av personopplysninger og sikre en forsvarlig forvaltning av de registrertes identitet. SSB har i samarbeid med NSD bidratt til å utvikle et system der personvernet er bygget inn i løsningen RAIRD, nå lansert som «microdata». Når formålet med bruk av personopplysninger kan gjennomføres med teknologi som beskytter befolkningens personopplysninger og identitet, er dette i samsvar med kravene i artikkel 25 i personvernforordningen. Bruk av disse teknologiske mulighetene er spesielt viktig for befolkningens sensitive personopplysninger. Sensitive personopplysninger er som hovedregel formidlet i tillit til at opplysningene behandles fortrolig og i medhold av taushetsplikt for et primærformål som enten har direkte nytteverdi for den registrerte eller som den registrerte er forpliktet til å gi fra seg. Den registrerte har derfor en rimelig forventning om at opplysningene ikke viderefremmes eller benyttes til andre formål enn vedkommende han eller hun avgir opplysningene til. Datatilsynet støtter derfor SSBs engasjement for videreutvikling av denne type systemer for å

kunne anvende personopplysninger på en personvernforennde måte for forsknings- og statistikkformål.

De nye personvernreglene

I utredningen vises det flere ganger til nytt personvernregelverk, herunder omtale av den generelle personvernforordningen som gjelder for hele EU og EØS. Som utvalget viser til i flere sammenhenger er tillit til SSB i byråets brukermiljøer og i befolkningen viktig. Nettopp det å sikre befolkningens og enkeltindividets tillit til forvaltning av personopplysninger var en vesentlig årsak for å gi et nytt felles europeisk personvernregelverk. Derfor er de registrertes rettigheter styrket og de databehandlingsansvarliges plikter skjerpet i det nye regelverket. Forsvarlig ivaretagelse av disse pliktene og rettighetene er således et av flere tiltak som også vil ivareta og styrke tilliten til SSB. Det er viktig at ivaretagelse av disse pliktene og rettighetene tydeliggjøres i lovforslaget. Vi er klar over at utredningen og lovutkastet ble utarbeidet før nasjonal tilpasning av personvernforordningen ble fullført. Vi legger derfor til grunn at lovutkastet gjennomgås for å ivareta de forpliktelser som følger av personvernforordningen.

Datatilsynet vil spesielt vise til forordningens artikkel 5, artikkel 6 og artikkel 9.

Artikkel 5 angir de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, bestemmelsen stiller krav til lovlighet, rettferdighet, og åpenhet overfor de registrerte. Artikkel 6 angir vilkår for lovlig behandling av personopplysninger med bokstav e) som gjelder arkiv, statistikk og forskning. Hver av disse alternative formålene i artikkel 6 e) skal ha selvstendige presiserende lovhjemler når disse formålene ikke er presisert i ny personopplysningslov. Forordningsteksten er formulert relativt vidt og krever derfor presiseringer i de lovhjemplene som gir behandlingsgrunnlag for personopplysninger i særlovgivningen. For å etablere en slik hjemmel må det foreligge en vurdering av om det er nødvendig å innhente personopplysninger. En slik nødvendighetsvurdering bygger på prinsippene i EMK for hvilke inngrep i befolkningens rettigheter og friheter som er nødvendige i et demokratisk samfunn.

Videre stilles det krav til at det rettslige grunnlaget inneholder formål og formålsbegrensninger for behandlingen av personopplysningene, vilkår for behandling, hvilke typer personopplysninger som behandles, berørte registrerte, enhetene som personopplysningene kan utleveres til, lagringsperioder og behandlingsaktiviteter. Ettersom SSB behandler omfattende personregistre og personopplysninger er det rimelig å anta at det må gjennomføres personvernkonsekvensvurderinger i medhold av personvernforordningens artikkel 35. Personvernkonsekvensvurderingen i statistikklovutvalgets NOU punkt 12.3 oppfyller ikke kravene til en vurdering etter artikkel 35.

Artikkel 9 omhandler særlige kategorier av opplysninger/sensitive opplysninger, bokstav j) og gir visse unntak fra forbudet om å benytte slike opplysninger for enkelte formål. Bestemmelsen skjerper kravene til lovhjemmel og forholdsmessighetsvurderingen av mål med behandlingen opp mot inngrepets art overfor den registrerte. Behandlingen skal være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Regulering av taushetsplikt og informasjonssikkerhet er ikke tilstrekkelig for å ivareta de

registrertes interesser. Se også ytterligere krav som følger av forordningens artikkel 89 om ivaretagelse av de registrertes rettigheter. For øvrig viser vi til Prop. 56 LS (2017-2018) om forordningen og personopplysningsloven kapittel 7.

SSBs roller

SSBs rolle som statistikkprodusent behandles grundig i utredningen og i lovforslaget. De øvrige av SSBs ulike roller vurderes i noen grad i kapittel 9, rollen som databehandler og i kapittel 10 behandles rollen som forskningsinstitusjon. Datatilsynet savner en tydeligere og grundigere redegjørelse for SSBs ulike roller og ansvar for behandling av personopplysninger, herunder om samtlige av disse rollene er forenlige. Rollen som registerforvalter av nasjonale registre med hele befolkningens personopplysninger belyses i liten grad. Denne sistnevnte rollen/oppgaven er heller ikke omtalt i lovforslaget § 4-1 *Statistisk sentralbyrås oppgaver*, eller i de øvrige bestemmelsene om byråets behandling av opplysninger.

Personvernforordningen artikkel 5 nr.1 a) krever at prinsippene for lovlig, rettferdig og åpen behandling av personopplysninger skal overholdes i alle EU- og EØS land. Med åpenhet, siktes det til at de som er registrert skal få kunnskap om behandling av deres personopplysninger. Ut fra vår forståelse mener Datatilsynet at både rollen som databehandlingsansvarlig/registerforvalter/databehandler og hvilke nasjonale registre som er etablert i SSB, samt de ulike formål disse forskjellige registrene kan anvendes til, så som statistikk, styring- og planleggingsformål, og forskning bør tas inn i lovteksten.

Behandling av personopplysninger

Forslaget til lovteksten benytter gjennomgående begrepet opplysning og viser bare til «personopplysninger» og personvernlovgivningen i merknadene til §§ 2-6, 3-3, 3-4, 3-7. Lovteksten gir ingen indikasjoner på at omfattende mengder opplysninger som SSB behandler er personopplysninger om fysiske personer/ enkeltindivider, herunder også sensitive/særlige kategorier opplysninger. Datatilsynet mener at den europeiske statistikkforordningens¹ definisjon av statistisk «enhet» i artikkel 3 gjengis i lovens definisjonsbestemmelse: « «Statistikkenhet» den grunnleggende observasjonsenheten, det vil si en fysisk person, en husholdning, en markedsdeltaker, eller et annet foretak som opplysningene viser til». Slik definisjonen nå er formulert i lovforslaget § 1-3 *Definisjoner*, gir begrepet «enhet» ingen holdepunkter for at også fysiske personer omfattes. I § 2-4 *Statistisk konfidensialitet* benyttes også «enhet» og enhetens mulighet til å samtykke. Dette oppfatter vi ikke er i samsvar med forordningens krav til åpenhet overfor de registrerte om at det behandles opplysninger om enkeltpersoner.

Lovforslaget bestemmelser om SSBs adgang til å behandle opplysninger, gjelder primært adgang til å samle inn opplysninger, bruk av opplysninger og å gi andre tilgang til opplysninger. I lovforslagets § 3-1 gis SSB adgang til å pålegge opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt. Utover at opplysningsplikten også omfatter taushetsbelagte opplysninger, går det ikke frem av lovteksten om det er personopplysninger eller andre typer opplysninger. Det er derfor heller ingen presisering av hvilke typer personopplysninger som omfattes, altså om det er personopplysninger med spesielle krav knyttet til sensitive/særlige kategorier

¹ (EF) nr. 223/2009

personopplysninger, slik personvernforordningen forutsetter. Behovet for en slik sontring er for øvrig omtalt i utredningens innledning til omtale av mandatet kapittel 2, side 12 og 13,; «grad av sensitivitet for opplysningene bør ha betydning for hvilke krav som stilles til behandling av opplysningene, og hvordan statistikk og analyser produseres.». Ved en ytterligere gjennomgang av loven mener også Datatilsynet at dette må presiseres i lovteksten.

Adgangen til å innhente opplysninger i § 3-1, kan gi inntrykk av at SSB gis en «generalfullmakt» til å kreve personopplysninger, herunder fullstendige administrative registre fra forvaltningen uten ytterligere vilkår eller spesifiseringer enn en forhåndsvurdering av byrået selv. SSB vil ut fra denne bestemmelsen kunne lagre alle «årganger» av offentlige myndigheters administrative registre. Datatilsynet mener at loven må regulere varighet for lagring og for eksempel sletting av overskuddsinformasjon. Det er nærliggende å anta at administrative registre vil kunne inneholde informasjon som er unødvendig for statistikkformål og dermed skal slettes.

Bruks- og tilgangsbestemmelsene §§ 3-3, 3-4 presiserer at det er offisiell statistikk som er det formålet opplysningene skal benyttes til, både i SSB og for andre offentlige myndigheter. Og slik tilgang er begrenset til offisiell statistikkproduksjon som er omfattet av statistikkprogrammet. I merknaden til § 3-3 oppgis det at bestemmelsen gir behandlingsgrunnlag for bruk av personopplysninger til offisiell statistikk. Det må sørges for at bestemmelsen samsvarer med personvernforordningens artikler 5, 6 og 9 om krav til rettslig grunnlag. I § 3-6 utvides tilgangen for SSB og andre myndigheter og private til å gjelde statistiske resultater og analyser, herunder forskning. Det går ikke frem av loven om dette er andre opplysninger enn de som er innsamlet i medhold av opplysningsplikt for utarbeiding av offisiell statistikk og som omtales i § 3-4. Forskjellen på de to bestemmelsene er at tilgangen etter 3-4 er begrenset til å prioritere offentlige myndigheters behov for å utarbeide offisiell statistikk mens den siste bestemmelsen i § 3-6 inneholder enkelte skranker for utlevering i form av tidsbegrensning, interesseavveininger, grad av identifikasjon og mulighet for bruk av vilkår for andre formål enn offisiell statistikk. Også her må det skilles mellom hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres for konkrete formål.

Den nye loven må også vise til personvernforordningen, personopplysningsloven og at Datatilsynet er tilsynsmyndighet. Vi mener det er viktig at befolkningen får kunnskap om at Datatilsynet fører tilsyn med at personopplysninger behandles i samsvar med det regelverket som beskytter deres opplysninger.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Ragnhild Castberg
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO

