

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Hørings svar til forslaget til regler om at Skatteetaten og Tolletaten kan bruke personopplysninger til å utvikle og teste it-system.

Innledning

Vi viser til høringsbrev av 24. mai 2018 der Finansdepartementet foreslår regler om at Skatteetaten og Tolletaten kan bruke nødvendige personopplysninger ved utvikling og testing av it-systemer.

Formålet med forslaget er å klargjøre at Skatteetaten og Tolletaten har rettslig adgang til å bruke personopplysninger til dette formålet. Forslaget vil også føre til at det blir klart for de registrerte hva Skatteetaten og Tolletaten kan bruke personopplysningene deres til.

Tolldirektoratet støtter departementets forslag, og viser i all hovedsak til departementets redegjørelse i høringsnotatet. Under følger likevel merknader og utfyllende opplysninger til høringen.

Behovet for å bruke identifiserbare opplysninger til testing og utvikling av it-systemer

I medhold av tolloven er Tolletaten pålagt et betydelig ansvar med å føre kontroll med vareførselen til og fra Norge, og at gjeldene regelverk om vareførselen overholdes. I tillegg har Tolletaten ansvar for å beregne og fastsette toll i samsvar med tollovgivningen. For å kunne utføre dette oppdrag på en trygg og effektiv måte, må Tolletaten samle inn og behandle en mengde informasjon om varer og aktører, herunder personopplysninger. I tråd med samfunnsutviklingen er vi også avhengige av god og sikre it-systemer for å kunne løse vårt oppdrag på en smart og samfunnsøkonomisk måte.

Tolletaten jobber kontinuerlig med å påse at eksisterende it-systemer fungere slik de skal og med betryggende grad av informasjonssikkerhet, samtidig som vi også utvikler nye it-systemer for å kunne tilby våre tjenestemenn oppdatert og bredere systemstøtte for oppdragsutførelsen. Det stilles høye krav til systemenes drift og funksjonalitet. Systemene skal kunne håndtere en betydelig informasjonsmengde og systematisere denne på en måte som er hensiktsmessig for virksomhetsutførelsen. En stor andel av den registrerte informasjonen er taushetsbelagt for tollmyndighetene, og vil ofte kunne kategoriseres som sensitiv for den det gjelder, enten det er virksomhetsopplysninger eller personopplysninger.

Tolletaten er opptatt av at våre it-systemer skal gi en betryggende grad av sikkerhet for de registrerte opplysningene, og at integriteten og konfidensialiteten til personopplysningene ivaretas. For å sikre dette på best måte, må det nedlegges et grundig arbeid i forbindelse med test og utvikling.

Tolletaten er enig med Finansdepartementets utgangspunkt om at personvern tilsier at utvikling og testing av it-systemer bør foregå på anonyme og fiktive opplysninger. Bruk av personopplysninger til test og utvikling utfordrer grunnleggende personvernprinsipper som formålsberegninger og dataminimering.

På en annen side er det også viktige prinsipper at personopplysningene skal være korrekte og at de behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig grad av sikkerhet for personopplysningene. Departementet har også uttalt seg om dette på side 5 i høringsnotatet, hvor det i denne sammenheng uttales at det i mange it-systemer eksisterer et stort antall grensetilfeller som må kontrolleres grundig. I en del tilfeller er det svært tid- og ressurskrevende å lage anonyme eller fiktive testopplysninger som dekker alle grensetilfeller. Fiktive testopplysninger vil ofte ha for lite variasjon, være sterkt statisk eller ikke gjenspeile produksjonssituasjonen.

Tolletaten understøtter disse momentene, og fremhever at det er et reelt og legitimt behov for å behandle personopplysninger ved testing og utvikling av it-systemer.

Som foreslått i høringsnotatet er det strenge vilkår for bruk av reelle data. Kun når det ellers er uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet med testingen utelukkende ved bruk av anonyme eller fiktive opplysninger, kan det benyttes reelle data. Produksjonsdata skal følgelig ikke brukes for alle testaktiviteter i hele utviklingsløpet, og skal bare behandles dersom formålet ikke med rimelighet kan oppfylles på en annen måte.

Hovedtyngden av test- og utviklingsoppgaver må derfor nødvendigvis gjøres på syntetiske eller anonymiserte data.

Syntetiske data vil i mange tilfeller være bedre egnet til bruk av testing. Enkelte type tester og tilfeller krever imidlertid bruk av reelle data for å verifisere at løsningen i produksjon nettopp

ivaretar kravene til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Alternativet vil være at testingen skjer i produksjonsmiljøet med de svært uheldige konsekvenser dette kan medfølge.

Ved å konstruere syntetiske data vil det kunne lages et variert testdatasett, for eksempel ved å kartlegge og analysere hvilke data som er mulig og ut fra dette beregne hvilke kombinasjoner som utgjør et tilstrekkelig datasett. Produksjonsdata vil imidlertid være bedre egner for å teste på uventede kombinasjoner, verdier, input, prosesssteg mv. som ikke lar seg forutse, og som vil kunne føre til feil eller andre utilsiktede eller uønskede hendelser i produksjon. I kritiske systemet, som Tolletaten har, så er det av vesentlig betydning å kunne avdekke slike tilfeller før man når produksjonsmiljøet.

I flere situasjoner vil det være av lavere prioritet å teste på scenarier som ikke forekommer i produksjon, og tilsvarende høyere prioritet å avdekke feil som følge av scenarier som faktisk forekommer i produksjon. Den mest egnede måten å avdekke slike feil som kan forekomme i produksjon vil være å bruke data som gjenspeiler produksjonssituasjonen. Dynamikken i produksjonsdata er også nødvendig for å kunne avdekke feilsituasjoner relatert til uforutsette endringer, prosesser eller transaksjoner. Man kan generere dynamikk også i syntetisk testdata, men da vil det i hovedsak dreie seg om tilfeller og situasjoner som man med rimelighet kan forutse.

Selv om tester utføres gjennom hele utviklingsløpet tilsier ikke det at man gjør samme type tester eller har samme behov for testdata i de ulike fasene. Det skilles for eksempel på test- og utviklingsoppgaver, og det benyttes ulike, fysisk adskilte miljøer med ulike former for testdata. Enhetstester vil for eksempel ikke behøve testdata overhode, automatiserte tester vil være best egnet på syntetiske og statiske data, og testing av normalsituasjoner vil være best på syntetiske data.

I forbindelse med kritiske feil i produksjonen, vil det kunne være nødvendig å teste på reelle data for å finne utav og løse feilsituasjoner.

Forslaget til ny bestemmelse om test og utvikling

Etter Tolletatens oppfatning er det ikke grunnlag for å innfortolke et totalforbud mot å bruke personopplysninger for å teste og/eller utvikle it-systemer, verken etter eksisterende personopplysningslov eller ny personvernforordning. Vurderingen av lovlighet må langt på vei være den samme som enhver annen behandling, i hvert tilfelle må det foretas en vurdering av om bruken av personopplysningene er innenfor innsamlingsformålet. Hvis bruken regnes som et nytt formål må det vurderes om den nye bruken (test og/eller utvikling) er uforenelig med innsamlingsformålet. Hvis bruken er forenlig, kreves ikke ytterligere behandlingsgrunnlag for dette formålet. Hvis bruken derimot er uforenlig må det foreligge særskilte

behandlingsgrunnlag for viderebehandlingen, enten ved at det innhentes samtykke eller lovhjemmel.

Enn kan se for seg tilfeller hvor det lar seg hevde at test som er nødvendig for at en tjeneste skal kunne fungere, ligger innenfor det formålet som opplysningene opprinnelig er innsamlet for. I tillegg vil en kompatibilitetsvurdering av de ulike formålene ofte innebære at en viderebehandling til test er lovlig. Vurderingen må foretas i hvert enkelt tilfelle der test og/ eller utvikling med personopplysninger er aktuelt.

Det er imidlertid noe uklart hvor langt et slikt behandlingsgrunnlag rekker, og prinsipper om forutberegnelighet og åpenhet omkring behandling av personopplysninger støtter at det innføres en klargjørende hjemmel i lov.

Finansdepartementet har således foreslått en ny bestemmelse i tolloven § 12-18, som setter rammene for i hvilke tilfeller og hvilke personopplysninger som kan benyttes til test og utvikling av it-systemer. Tilsvarende bestemmelser er foreslått for Skatteetaten i de ulike lover der er omfattet av. Følgende ordlyd er foreslått:

«(Myndighetene) kan bruke nødvendige personopplysninger som de har hjemmel for å innhente, også personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10, for å utvikle og teste it-systemer, men bare dersom det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.»

Tolletaten mener vilkårene som oppstilles i den foreslåtte bestemmelsen ivaretar personvernprinsippene på en god måte.

Bestemmelsene hjemler bruk av personopplysninger til testing og utvikling *«når det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig»* å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Ordlyden bekrefter hovedregelen om at test og utvikling skal skje med anonyme eller fiktive opplysninger, og at bruk av personopplysninger kun skal skje unntaksvis der vilkårene er oppfylt.

Forståelsen av vilkårene *«umulig»* eller *«uforholdsmessig»* omtales bare kort i høringsnotatet. Det vises for eksempel til tilfeller der det faktisk ville være umulig å utarbeide testdata uten personopplysninger, eller tilfeller der det ville være svært tid- og ressurskrevende å lage anonyme eller fiktive testdata som dekker alle grensetilfeller som må testes – her må omfanget og kompleksiteten av det aktuelle it-systemet også tas i betraktning.

Tolletaten oppfatter ordlyden slik at terskelen for bruk av personopplysninger til test- og utviklingsarbeid skal være forholdsvis høy, men det er viktig at den heller ikke tolkes så restriktivt at anvendelsesområdet kun blir teoretisk. Bestemmelsene må fortolkes i lys av

formålet ved vedtakelsen, og behovet bestemmelsen er ment å dekke (jf. redegjørelse i høringsnotatet).

Videre er det bare «*nødvendige*» personopplysninger som skal benyttes. Dette er helt i tråd med de generelle vilkårene for bruk av personopplysninger i personvernforordningen og prinsippet for dataminimering.

Oppsummering inkl tekniske og organisatoriske tiltak

Tolletaten har generelt stort fokus på personvern og informasjonssikkerhet i vårt daglige arbeid.

Tolletaten ønsker å benytte syntetiske eller anonymiserte opplysninger som testdata når det er den mest egnede metoden. Samtidig støtter vi forslaget om å kunne bruke produksjonsdata når dette er nødvendig for å utvikle it-systemer av best mulig kvalitet.

Tolletaten deltar i et tverretatlig testsamarbeid bestående av ulike arbeidsgrupper med deltakelse fra Skatt, NAV, BRREG, SPK, UDI, E-helse m.fl. om testing av anonymiserte/syntetiske testdata som understøtter felles verdikjedetester og flyten av informasjon mellom de ulike aktørene. Det er svært komplisert å lage testdata for, og erfaringsutveksling og samarbeid mellom de ulike aktørene er sentralt her.

Tolletaten har et eget prosjekt med oppdrag å få opp anonymiserte testdata og dermed minimalisere behovet for bruk av produksjonsdata til test/utvikling.

Tolletaten vil videreutvikle våre retningslinjer for forvaltning og bruk av testdata.

Datatilsynets har oppfordret til at Skattedirektoratet gis midler til å utvikle ett eller flere testdatasett til bruk for offentlige etater, som forvaltere av Folkeregisteret. Dersom populasjon i et slikt datasett vil være Folkeregisteret, bemerkes at Tolletatens samfunnsoppdrag også omfatter utenlandske personer som ikke er i Folkeregisteret. For eksempel reisende, mannskap, sjåførere og næringsdrivende som bor utenfor Norge.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I utgangspunktet medfører ikke Finansdepartementets forslag betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for Tolletaten.

Hvis det blir strengere krav enn det som følger av departementets forslag, vil det trolig føre til betydelige økonomiske konsekvenser. Dette gjelder særlig hvis etaten må utvikle egne mer omfattende og komplette datasett med anonymiserte eller fiktive opplysninger.

Med hilsen

Aud Børset Dellrud
underdirektør

Anne Merethe Moe Dahlen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.