

Politisk behandling av:

Byrådssak 26/2023 - Oslo kommunes hørings svar - NOU 2022:11
Ditt personvern - Vårt felles ansvar

Sak	Utvalg	Møtedato
30/23	Finansutvalget	16.02.2023
56/23	Bystyret	01.03.2023

Bystyrets vedtak:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar – Personvernkommisjonens utredning:

Oslo kommune støtter personvernkommisjonen i at personverndebatten bør løftes til et samfunnsnivå med deltakelse utover fagekspertisen, og at debatten i større grad bør omhandle personvern som en grunnleggende menneskerettighet med selvstendig verdi. I tiden etter innføringen av GDPR har fokuset i stor grad handlet om å etterleve konkrete lovpålagte krav som f. eks de registrertes rettigheter, mens de registrertes friheter har etter kommunens erfaring fått langt mindre oppmerksomhet. Det er nå et stort behov for å se på personvern i et større samfunnsperspektiv der prinsipielle spørsmål knyttet til hvilket samfunn vi vil ha og hvilken retning vi bør gå blir avgjørende spørsmål.

En nasjonal personvernpolitikk

Et av de mest fremtredende tiltakene i utredningen er forslaget om at det etableres en nasjonal personvernpolitikk, "som legger føringer for digitaliseringen av samfunnet i tillegg til hva som følger av lovgivningen" (pkt. 1.2). Oslo kommune støtter etableringen av en nasjonal personvernpolitikk, og mener dette kan bidra til en mer helhetlig tilnærming til personvern og økt tillit til det offentliges behandling av personopplysninger. Vi savner likevel det kommunale perspektivet i beskrivelsen av forslaget. Vi ønsker her å vise til gjeldende digitaliseringsstrategi «Sammen om én digital offentlig sektor», som ble til gjennom et tett og likeverdig samarbeid mellom kommune (KS) og stat. På den måten sikret man forankring, eierskap og ivaretagelse av kommuneperspektivet i strategien. Oslo kommune foreslår at det etableres et

tilsvarende samarbeid ved utviklingen av en personvernpolitikk, som i tilstrekkelig grad vil ivareta involvering av kommunene.

Personvernkommissjonen beskriver overordnet i sin utredning hva en personvernpolitikk kan inneholde. Kommunen mener likevel det fremstår som uklart hva en slik personvernpolitikk skal være og hvordan den konkret skal gjennomføres i praksis slik at den er av faktisk betydning for et bedre personvern. Slik personvernpolitikken fremstår i utredningen, så vil det være opp til den enkelte kommune og virksomhet å legge til meningsinnhold.

Bruk av lov- og forskriftsregulering

Oslo kommune støtter at Stortinget bør sikres større innflytelse på digitaliseringen av offentlig forvaltning og hvilke konsekvenser dette får for innbyggernes personvern. Kommisjonen mener at tiltak med stor innvirkning på personvernet i større grad bør være del av en stortingsbehandling ved at de lovhjemles, og dermed sikres en mer demokratisk prosess med Stortingets involvering. Oslo kommune har forståelse for et slikt ønske om mer demokratisk behandling, men er imidlertid mer usikre på forslaget om at tiltak med stor innvirkning på innbyggernes personvern skal hjemles i lov og forskrift uten at det er avklarte kriterier for hvilke tiltak som må hjemles i lov og hvilke tiltak som må hjemles i forskrift. I noen sektorer i kommunen vil forskriftsfesting være mer hensiktsmessig enn lov. Digitalisering av kommunal forvaltning krever et høyt tempo pga. teknologi- og samfunnsutviklingen. Lov- og regelverksutvikling er tidkrevende prosesser, og hvis enda flere digitaliseringstiltak skal være avhengig av lovendring for å kunne bli gjennomført, vil farten på arbeidet med digitalisering av offentlig sektor bli kraftig redusert. Forskriftsfesting er også en tidkrevende prosess, men vil likevel gå raskere enn full lovbehandling og kan derfor for noen tiltak være mer hensiktsmessig.

Kommunens oppgaveløsning går på tvers av mange sektorer. Hvis hver enkelt sektors spesifikke regelverk skal brukes til å lov- eller forskriftsfeste alle tiltak i egen sektor, vil dette stille store krav til overblikk over helheten og sammenhengen i alle tiltakene på tvers av lov og forskrifter og alle sektorer. Det vil antagelig kreve et dedikert organ som kan ha en slik oversikt. Kommunen mener derfor at denne tilnærmingen i praksis vil bli utfordrende og kan føre til et større, mer fragmentert og uoversiktlig regelverkslandskap som kommunen må forholde seg til i all sin oppgaveløsning.

Regelverkskompleksitet og nasjonalt handlingsrom

Personvernkommissjonen peker i sin utredning på muligheten til å bruke nasjonal lovgivning til å tydeliggjøre og supplere de felles europeiske bestemmelsene for å redusere regelverkskompleksitet. GDPR er et bindende felles europeisk regelverk som gir rammer for hva som kan være nasjonalt handlingsrom. Det er ikke alltid lett å forstå grensene for det faktiske handlingsrommet, fordi GDPR er et vanskelig tilgjengelig regelverk. Bestemmelsene som åpner for å gi nasjonal lovgivning er komplekse og det krever høy kompetanse å forstå disse. En mulig tilnærming som har praktisk betydning for mange virksomheter er å få på plass en slags liste over ferdig tolkede bestemmelser som åpner for nasjonalt handlingsrom og omfanget av handlingsrommene.

Utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold

Personvernkommissjonen peker i sin utredning på at uklare ansvarsforhold knyttet til behandlingsansvaret kan skape utfordringer for personvernet, og viser i denne sammenheng særlig til komplekse organisasjoner, f. eks i større hierarkier i stat og kommune. Kommisjonen anbefaler at muligheten til å fastsette dette i lov- eller forskrift brukes når det kan være tvil om hvem som er behandlingsansvarlig. Kommunen forstår hensynet bak et slikt forslag, men dersom enhver uklar plassering av behandlingsansvar skal løses i lov- eller forskrift, vil dette føre til at virksomhetene må vente på at slik regulering er på plass, noe som vil ta lang tid. I tillegg vil en regulering av plassering av behandlingsansvar ofte være basert på tiltak rettet mot en spesifikk sektor, og vil dermed være veldig sektorspesifikk. Flere sektorer kan hver for seg ha flere plasseringer av behandlingsansvar for behandlinger innenfor egen sektor, og de ulike plasseringene av behandlingsansvar vil ikke nødvendigvis sees i sammenheng ved utformingen av den enkelte reguleringen. Dette vil i seg selv skape nye utfordringer, f. eks hvilken sektorregulering som skal ha forrang når det er snakk om behandlinger som går på tvers av sektorer med ulike aktører som har fått utpekt rollen som behandlingsansvarlig i sektorlovgivningen.

Forholdet til ytringsfriheten

Som Oslo kommune også kommenterte i sitt høringssvar på ytringsfrihetskommissjonens utredning (NOU 2022: 9), savnes det en tydeliggjøring av hvor grensen mellom ytringsfrihet og ivaretagelse av personvern går. Som beskrevet i nevnte høringssvar, er dette en av de mest utfordrende problemstillingene på området og har vært til stede siden personvern kom på agendaen. Det var derfor forhåpninger til at ytringsfrihetskommissjonens og personvernkommissjonens utredninger ville gi en retning for hvordan denne problemstillingen skal forstås i det praktiske liv.

Ansattes personvern

Kommunen savner en bredere behandling av ansattes personvern i utredningen. Det vises i denne forbindelse til at personvern for ansatte var et eget område i utredningen fra 2009-kommisjonen, og vi tror behovet for fokus på ansattes personvern fortsatt er stort.

Kompetansebehov

I sin utredning peker kommisjonen på behovet for å styrke personvernkompetansen til ledere, saksbehandlere og andre ansatte, og at personvern bør inngå i den obligatoriske grunnopplæringen til nyansatte saksbehandlere. Oslo kommune støtter dette, men ser fra kommunens side utfordringer med tid, ressurser, midler og prioritering. Det er også utfordringer med å rekruttere personvernkompetanse, så en styrking av utdanning på personvernområdet innenfor flere fagdisipliner som teknologi, juss, helse, skole og utdanning mv. vil være nødvendig for å dekke fremtidige kompetansebehov.

Informasjonssikkerhet

Personvernkommissjonen beskriver i utredningen at offentlige virksomheter må få tydeligere anbefalinger (eller «norm») for styringsaktiviteter og basisnivåer med

sikkerhetstiltak og personverntiltak. Oslo kommune stiller spørsmål ved om det er behov for slike anbefalinger utover det som allerede finnes fra bl.a. NSM (grunnprinsipper for sikkerhetsstyring og IKT-sikkerhet).

Dersom personvernkommissjonen mener at svaret på dette er ja, så vil Oslo kommune poengtere at denne normen/basisnivåer for tiltak bør tilføre merverdi gjennom å være mer konkret enn eksisterende materiale. Utfordringen vil være å lage noe konkret for hele offentlig forvaltning, hvor virksomhetenes art, størrelse og tjenestetilbud er svært variert. Hvis det likevel skal lages noe nytt, så mener Oslo kommune at norm og basisnivåer for tiltak bør suppleres med tilbud om veiledning/opplæring/rådgivning. Dette fordi det er en bekymring for at (særlig små) virksomheter som mottar dette materialet, vil anse det som fasit og dermed unnlater å gjøre sine egne selvstendige vurderinger i en stresset hverdag.

Personvernkommissjonen anbefaler at dette arbeidet ivaretas gjennom tiltaket «Felles sikkerhet i forvaltningen». Oslo kommune forstår dette dithen at arbeidet utføres av Digdir med sentral finansiering og med bidrag fra statlige virksomheter. Oslo kommune stiller spørsmål ved om dette vil gi tilstrekkelig involvering fra kommunal sektor. Dersom dette tiltaket gjennomføres, bør også kommunal sektor involveres gjennom f.eks. KS.

Tiltak som kan være anvendbare i andre sektorer

Oslo kommune vil understreke at mange av de problemstillingene og virkelighetsbeskrivelsene kommissjonen uttaler seg om i utredningens kap. 8 generelt, og i punkt 8.4.2 om kompetanse og ressurser spesielt, gjør seg gjeldende for store deler av kommunes oppgaveløsning, og er ikke begrenset til utdanningssektoren. Oslo kommune mener at særlig kommissjonens forslag til tiltak som omhandler nasjonale føringer, etablering av tverrfaglig test- og kompetansesenter samt føringer knyttet til innkjøp og anskaffelser bør omfatte hele kommunens oppgaveportefølje.

Personvern i den digitale forvaltningen

Både godt personvern og en god og effektiv offentlig forvaltning er viktige samfunnsverdier som må balanseres, der begge bidrar til å opprettholde tilliten til forvaltningen. Uten digitalisering vil kvaliteten på offentlige tjenester forringes og tilliten til tjenestene vil over tid svekkes. Oslo kommune er enig med personvernkommissjonen om viktigheten av at personvernet er tilstrekkelig ivaretatt ved utvikling og bruk av digitale løsninger i offentlig sektor. Kommunen vil likevel påpeke kommunenes brede og omfattende oppgaveløsning, sammenstilt med knappe ressurser og tilgang til relevant og adekvat kompetanse er en stor utfordring på personvernområdet.

Viderebehandling av personopplysninger

For Oslo kommune er det et stort behov for å avklare hva som er akseptabel viderebehandling av personopplysninger. I kommunen er virksomhetene i stor grad selv ansvarlige for behandling av personopplysninger, og det kan stilles spørsmål ved om vurdering av viderebehandling bør gjøres mer prinsipielt på nasjonalt plan.

Informasjonsforvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at informasjonsforvaltning bør styrkes og prioriteres, samtidig som kravene til personvern må ivaretas i informasjonsforvaltningen. God og systematisk informasjonsforvaltning som er i tråd med personvernregelverket, er en grunnleggende forutsetning for å kunne utnytte potensialet i delbare data.

Behov for helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at det mangler en helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning, og at det er behov for et rådgivende og frittstående organ for forvaltningen som kan drøfte prinsipielle og generelle spørsmål knyttet til bruk av personopplysninger i offentlig forvaltning, herunder samfunnsmessige og etiske spørsmål. Et slikt organ bør være tidlig ute med vurderinger som har betydning for mange, og vurderingene bør offentliggjøres. Et eksempel på vurderinger som har betydning for mange er når KI kan benyttes og vurderinger av om inngripende teknologier skal anvendes eller ikke.

I kommunen er manglende helhetlig tilnærming blant annet synlig gjennom sektorregelverk som ikke i stor nok grad er sett i sammenheng ved utformingen og der uklarheter først kommer til syne ved etterlevelse i forvaltningen. En helhetlig tilnærming til personvern bør også innebære at personvern sees i sammenheng med andre relaterte fagområder som f. eks arkivområdet.

Utforming av lovhome

Oslo kommune deler kommisjonens syn på behovet for bredere vurderinger av personvernkonsekvenser ved lovarbeid, og at en vurdering av eksisterende lovverk bør være en del av dette. Slike vurderinger bør offentliggjøres. Videre støttes at det er behov for en revisjon av utredningsinstruksens veileder om vurdering av personvernkonsekvenser, og at det sikres at veilederens eksistens blir gjort kjent for alle som kan ha bruk for den.

Deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer

I kommunen går flere tjenester på tvers av sektorer fordelt på flere behandlingsansvarlige som ofte mangler behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger. Det kan derfor være utfordrende å fremstå som én kommune utad for innbyggerne. Det vil være utfordringer knyttet til bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger, fordi det nesten alltid vil være et skjevt balanseforhold som vil gjøre at samtykket ikke oppfyller kravet til frivillighet.

Kommunen støtter at en utarbeidelse og videreutvikling av en standard for deling av personopplysninger vil lette samarbeidet, bidra til en mer enhetlig tolkning og etterlevelse av personvernregelverket. Dette vil fortsatt være krevende vurderinger som vil kreve tilgang til juridisk kompetanse, men det vil kunne bidra til færre tilfeller der usikkerhet stopper deling. Videre bør ikke en digitalisering til beste for innbygger sinkes som følge av slike standarder og andre tiltak bør derfor utredes parallelt.

Kommisjonen beskriver i sin utredning hvordan digitaliseringspolitikken med blant annet «kun én gang-prinsippet» (innbyggerne skal kun måtte gi fra seg sine

opplysninger én gang til forvaltningen), skaper en forventning om deling av personopplysninger. Gapet mellom forventningene til hvilke opplysninger som kan deles og hvordan de kan brukes og hva gjeldende personvernregelverk faktisk åpner for er erfaringsmessig stort, og veiledning mv. bør gjenspeile et mer realistisk bilde av mulighetene for deling av personopplysninger.

Offentlige aktører og store teknologiselskaper

Oslo kommune støtter at den enkelte virksomhet må gjøre grundige vurderinger hvis de planlegger å ta i bruk sosiale medier, og mener i denne sammenheng det er behov for mer veiledning. Sosiale medier tilbys som oftest av store teknologiselskaper som praktiserer liten grad av åpenhet rundt sin behandling av personopplysninger. Mange av problemstillingene som må drøftes ved bruk av sosiale medier vil gå igjen på tvers av nivåer og virksomheter i offentlig sektor, og det vil være til stor hjelp for de enkelte virksomhetene dersom det gjøres felles vurderinger nasjonalt som kan brukes som et utgangspunkt for virksomhetens egen vurdering. Det henvises i denne sammenheng til KS sin nylig utgitte veileder «Veileder for bruk av sosiale medier i kommunen».

Personvern i barnehagen og skolen

Oslo kommune er positive til tiltakene kommisjonen foreslår for barnehage- og skolesektoren, og mener sektoren har et stort behov for større og mer helhetlig fokus på personvern. Barn er en sårbar gruppe, og prioriteringen av arbeidet med personvern bør være tilsvarende helse- og omsorgssektoren, en sammenligning kommisjonen selv viser til. Særlig positivt er forslaget om en helhetlig og offensiv statlig personvernpolitikk for sektoren og en nasjonal tjenestekatalog. Det vil være svært positivt for kommunen dersom noe slikt kommer på plass, fordi mange vurderinger og avklaringer vil skje nasjonalt. Det kan likevel være kostnader knyttet til dette hvis kommunene må skrote allerede etablerte verktøy, løsninger eller systemer.

Kommunen har et konkret innspill knyttet til annonseblokkering/nettfilter.

Kommisjonen uttaler at annonseblokkeringsverktøy eller andre tiltak på elevenes utstyr må vurderes som et tiltak for å redusere elevenes eksponering mot reklame. Dette kan i tillegg bidra til å redusere sporingen av elevenes digitale aktivitet til kommersielle formål. Kommunen mener dette må balanseres opp mot kompetansemål i læreplanen som f. eks på mellomtrinnet krever at elevene skal «bruke digitale ressurser til å samanlikne og drøfte produktinformasjon og reklame i ulike medium». Utdanningsdirektoratet har publisert anbefalinger for å beskytte barn mot skadelig innhold på nett, der de anbefaler «å vurdere og installere filter på digitale enheter for barn i barnehagealder og elever på 1.-4.trinn». Det bør sikres at nasjonale føringer og anbefalinger er i tråd med gjeldende læreplaner.

Forbrukernes personvern

Oslo kommune ønsker å påpeke utfordringene som kan oppstå ved at stadig flere kasserte elektroniske enheter har personopplysninger lagret lokalt. Utviklingen med 5G og IoT (kap. 9.4.1) forventes å forsterke risikoen for at enheter som kasseres eller gjenbrukes ikke har gjennomgått tilstrekkelig sikker sletting. Eksempler på dette er når utstyr på skoler gjenbrukes av flere elever, salg av brukt utstyr eller EE-avfall som kommer på avveie (hvor ulovlig eksport er et kjent problem). Det kan synes fornuftig

at dette temaet omtales i veiledning eller lignende på en måte som sikrer personvernet, og som samtidig legger til rette for sirkulær økonomi og ombruk.

Teknologi og innebygd personvern

Kommisjonen legger stor vekt på teknologi i sin utredning, og mener at teknologi kan brukes bevisst for å oppnå bedre personvern. Oslo kommune støtter kommisjonens forslag om at det bør treffes tiltak for å skape tydeligere plikter til å bygge personvern inn i tekniske og organisatoriske løsninger. Dette vil bidra til en mer effektiv etterlevelse av personvernprinsippene. Kommunen deler kommisjonens syn på at bestemmelsen om innebygd personvern i GDPR art.25 blir utilstrekkelig fulgt og håndhevet, og at det er behov for mer veiledning for å kunne ivareta dette kravet.

Kommisjonen omtaler også at system som er sikre i dag kan ende opp usikre senere. I utredningens kapittel 5.1.3.4 omtaler kommisjonen kvantedatamaskiner som en teknologi som allerede er og har vært i bruk (formuleringen er «har bidratt»). Oslo kommune mener at dette gir et feilaktig inntrykk, ettersom denne teknologien fortsatt har store utfordringer som må løses før den er praktisk anvendbar. Teknologien er høyst relevant i et «våpenkappløp», men det bør komme tydeligere frem at dette er en utfordring for fremtiden, og at det ikke per i dag finnes tilgjengelige kvantedatamaskiner som knekker kryptografi i stor skala.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Personvernkommisjonen har kommet med forslag til tiltak, men tiltakene er ikke tilstrekkelig utredet for økonomiske og administrative konsekvenser. Tiltakene kan ha store økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune, og mest sannsynlig vil det påvirke hvordan kommunen leverer og utvikler tjenestene sine fremover.

Oslo kommune bemerker også at gevinster (både samfunnsøkonomiske og andre) ikke er utredet hverken på toppnivå eller lavnivå.

Det legges til grunn i den statlige styringen av kommunesektoren at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader, kostnadsberegnes og blir kompenseres fullt ut. Dette forutsetter at de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren er utredet på en god måte.

Bystyrets behandling:

Votering:

Finansutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Finansutvalgets innstilling:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar – Personvernkommissjonens utredning:

Oslo kommune støtter personvernkommissjonen i at personverndebatten bør løftes til et samfunnsnivå med deltakelse utover fageekspertisen, og at debatten i større grad bør omhandle personvern som en grunnleggende menneskerettighet med selvstendig verdi. I tiden etter innføringen av GDPR har fokuset i stor grad handlet om å etterleve konkrete lovpålagte krav som f. eks de registrertes rettigheter, mens de registrertes friheter har etter kommunens erfaring fått langt mindre oppmerksomhet. Det er nå et stort behov for å se på personvern i et større samfunnsperspektiv der prinsipielle spørsmål knyttet til hvilket samfunn vi vil ha og hvilken retning vi bør gå blir avgjørende spørsmål.

En nasjonal personvernpolitikk

Et av de mest fremtredende tiltakene i utredningen er forslaget om at det etableres en nasjonal personvernpolitikk, "som legger føringer for digitaliseringen av samfunnet i tillegg til hva som følger av lovgivningen" (pkt. 1.2). Oslo kommune støtter etableringen av en nasjonal personvernpolitikk, og mener dette kan bidra til en mer helhetlig tilnærming til personvern og økt tillit til det offentliges behandling av personopplysninger. Vi savner likevel det kommunale perspektivet i beskrivelsen av forslaget. Vi ønsker her å vise til gjeldende digitaliseringsstrategi «Sammen om én digital offentlig sektor», som ble til gjennom et tett og likeverdig samarbeid mellom kommune (KS) og stat. På den måten sikret man forankring, eierskap og ivaretagelse av kommuneperspektivet i strategien. Oslo kommune foreslår at det etableres et tilsvarende samarbeid ved utviklingen av en personvernpolitikk, som i tilstrekkelig grad vil ivareta involvering av kommunene.

Personvernkommissjonen beskriver overordnet i sin utredning hva en personvernpolitikk kan inneholde. Kommunen mener likevel det fremstår som uklart hva en slik personvernpolitikk skal være og hvordan den konkret skal gjennomføres i praksis slik at den er av faktisk betydning for et bedre personvern. Slik personvernpolitikken fremstår i utredningen, så vil det være opp til den enkelte kommune og virksomhet å legge til meningsinnhold.

Bruk av lov- og forskriftsregulering

Oslo kommune støtter at Stortinget bør sikres større innflytelse på digitaliseringen av offentlig forvaltning og hvilke konsekvenser dette får for innbyggernes personvern. Kommisjonen mener at tiltak med stor innvirkning på personvernet i større grad bør være del av en stortingsbehandling ved at de lovheimles, og dermed sikres en mer demokratisk prosess med Stortingets involvering. Oslo kommune har forståelse for et slikt ønske om mer demokratisk behandling, men er imidlertid mer usikre på forslaget om at tiltak med stor innvirkning på innbyggernes personvern skal hjemles i lov og forskrift uten at det er avklarte kriterier for hvilke tiltak som må hjemles i lov og hvilke tiltak som må hjemles i forskrift. I noen sektorer i kommunen vil forskriftsfesting være mer hensiktsmessig enn lov. Digitalisering av kommunal forvaltning krever et høyt tempo pga. teknologi- og samfunnsutviklingen. Lov- og regelverksutvikling er tidkrevende prosesser, og hvis enda flere digitaliseringstiltak

skal være avhengig av lovendring for å kunne bli gjennomført, vil farten på arbeidet med digitalisering av offentlig sektor bli kraftig redusert. Forskriftsfesting er også en tidskrevende prosess, men vil likevel gå raskere enn full lovbehandling og kan derfor for noen tiltak være mer hensiktsmessig.

Kommunens oppgaveløsning går på tvers av mange sektorer. Hvis hver enkelt sektors spesifikke regelverk skal brukes til å lov- eller forskriftsfeste alle tiltak i egen sektor, vil dette stille store krav til overblikk over helheten og sammenhengen i alle tiltakene på tvers av lov og forskrifter og alle sektorer. Det vil antagelig kreve et dedikert organ som kan ha en slik oversikt. Kommunen mener derfor at denne tilnærmingen i praksis vil bli utfordrende og kan føre til et større, mer fragmentert og uoversiktlig regelverkslandskap som kommunen må forholde seg til i all sin oppgaveløsning.

Regelverkskompleksitet og nasjonalt handlingsrom

Personvernkommisjonen peker i sin utredning på muligheten til å bruke nasjonal lovgivning til å tydeliggjøre og supplere de felles europeiske bestemmelsene for å redusere regelverkskompleksitet. GDPR er et bindende felles europeisk regelverk som gir rammer for hva som kan være nasjonalt handlingsrom. Det er ikke alltid lett å forstå grensene for det faktiske handlingsrommet, fordi GDPR er et vanskelig tilgjengelig regelverk. Bestemmelsene som åpner for å gi nasjonal lovgivning er komplekse og det krever høy kompetanse å forstå disse. En mulig tilnærming som har praktisk betydning for mange virksomheter er å få på plass en slags liste over ferdig tolkede bestemmelser som åpner for nasjonalt handlingsrom og omfanget av handlingsrommene.

Utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold

Personvernkommisjonen peker i sin utredning på at uklare ansvarsforhold knyttet til behandlingsansvaret kan skape utfordringer for personvernet, og viser i denne sammenheng særlig til komplekse organisasjoner, f. eks i større hierarkier i stat og kommune. Kommisjonen anbefaler at muligheten til å fastsette dette i lov- eller forskrift brukes når det kan være tvil om hvem som er behandlingsansvarlig. Kommunen forstår hensynet bak et slikt forslag, men dersom enhver klar plassering av behandlingsansvar skal løses i lov- eller forskrift, vil dette føre til at virksomhetene må vente på at slik regulering er på plass, noe som vil ta lang tid. I tillegg vil en regulering av plassering av behandlingsansvar ofte være basert på tiltak rettet mot en spesifikk sektor, og vil dermed være veldig sektorspesifikk. Flere sektorer kan hver for seg ha flere plasseringer av behandlingsansvar for behandlinger innenfor egen sektor, og de ulike plasseringene av behandlingsansvar vil ikke nødvendigvis sees i sammenheng ved utformingen av den enkelte reguleringen. Dette vil i seg selv skape nye utfordringer, f. eks hvilken sektorregulering som skal ha forrang når det er snakk om behandlinger som går på tvers av sektorer med ulike aktører som har fått utpekt rollen som behandlingsansvarlig i sektorlovgivningen.

Forholdet til yringsfriheten

Som Oslo kommune også kommenterte i sitt høringssvar på yringsfrihetskommisjonens utredning (NOU 2022: 9), savnes det en tydeliggjøring av hvor grensen mellom yringsfrihet og ivaretagelse av personvern går. Som beskrevet i

nevnte hørings svar, er dette en av de mest utfordrende problemstillingene på området og har vært til stede siden personvern kom på agendaen. Det var derfor forhåpninger til at yringsfrihetskommissjonens og personvernkommissjonens utredninger ville gi en retning for hvordan denne problemstillingen skal forstås i det praktiske liv.

Ansattes personvern

Kommunen savner en bredere behandling av ansattes personvern i utredningen. Det vises i denne forbindelse til at personvern for ansatte var et eget område i utredningen fra 2009-kommisjonen, og vi tror behovet for fokus på ansattes personvern fortsatt er stort.

Kompetansebehov

I sin utredning peker kommisjonen på behovet for å styrke personvernkompetansen til ledere, saksbehandlere og andre ansatte, og at personvern bør inngå i den obligatoriske grunnopplæringen til nyansatte saksbehandlere. Oslo kommune støtter dette, men ser fra kommunens side utfordringer med tid, ressurser, midler og prioritering. Det er også utfordringer med å rekruttere personvernkompetanse, så en styrking av utdanning på personvernområdet innenfor flere fagdisipliner som teknologi, juss, helse, skole og utdanning mv. vil være nødvendig for å dekke fremtidige kompetansebehov.

Informasjonssikkerhet

Personvernkommissjonen beskriver i utredningen at offentlige virksomheter må få tydeligere anbefalinger (eller «norm») for styringsaktiviteter og basisnivåer med sikkerhetstiltak og personverntiltak. Oslo kommune stiller spørsmål ved om det er behov for slike anbefalinger utover det som allerede finnes fra bl.a. NSM (grunnprinsipper for sikkerhetsstyring og IKT-sikkerhet).

Dersom personvernkommissjonen mener at svaret på dette er ja, så vil Oslo kommune poengtere at denne normen/basisnivåer for tiltak bør tilføre merverdi gjennom å være mer konkret enn eksisterende materiale. Utfordringen vil være å lage noe konkret for hele offentlig forvaltning, hvor virksomhetenes art, størrelse og tjenestetilbud er svært variert. Hvis det likevel skal lages noe nytt, så mener Oslo kommune at norm og basisnivåer for tiltak bør suppleres med tilbud om veiledning/opplæring/rådgivning. Dette fordi det er en bekymring for at (særlig små) virksomheter som mottar dette materialet, vil anse det som fasit og dermed unnlater å gjøre sine egne selvstendige vurderinger i en stresset hverdag.

Personvernkommissjonen anbefaler at dette arbeidet ivaretas gjennom tiltaket «Felles sikkerhet i forvaltningen». Oslo kommune forstår dette dithen at arbeidet utføres av Digdir med sentral finansiering og med bidrag fra statlige virksomheter. Oslo kommune stiller spørsmål ved om dette vil gi tilstrekkelig involvering fra kommunal sektor. Dersom dette tiltaket gjennomføres, bør også kommunal sektor involveres gjennom f.eks. KS.

Tiltak som kan være anvendbare i andre sektorer

Oslo kommune vil understreke at mange av de problemstillingene og

virkelighetsbeskrivelsene kommisjonen uttaler seg om i utredningens kap. 8 generelt, og i punkt 8.4.2 om kompetanse og ressurser spesielt, gjør seg gjeldende for store deler av kommunes oppgaveløsning, og er ikke begrenset til utdanningssektoren. Oslo kommune mener at særlig kommisjonens forslag til tiltak som omhandler nasjonale føringer, etablering av tverrfaglig test- og kompetansesenter samt føringer knyttet til innkjøp og anskaffelser bør omfatte hele kommunens oppgaveportefølje.

Personvern i den digitale forvaltningen

Både godt personvern og en god og effektiv offentlig forvaltning er viktige samfunnsverdier som må balanseres, der begge bidrar til å opprettholde tilliten til forvaltningen. Uten digitalisering vil kvaliteten på offentlige tjenester forringes og tilliten til tjenestene vil over tid svekkes. Oslo kommune er enig med personvernkommisjonen om viktigheten av at personvernet er tilstrekkelig ivaretatt ved utvikling og bruk av digitale løsninger i offentlig sektor. Kommunen vil likevel påpeke kommunenes brede og omfattende oppgaveløsning, sammenstilt med knappe ressurser og tilgang til relevant og adekvat kompetanse er en stor utfordring på personvernområdet.

Viderebehandling av personopplysninger

For Oslo kommune er det et stort behov for å avklare hva som er akseptabel viderebehandling av personopplysninger. I kommunen er virksomhetene i stor grad selv ansvarlige for behandling av personopplysninger, og det kan stilles spørsmål ved om vurdering av viderebehandling bør gjøres mer prinsipielt på nasjonalt plan.

Informasjonsforvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at informasjonsforvaltning bør styrkes og prioriteres, samtidig som kravene til personvern må ivaretas i informasjonsforvaltningen. God og systematisk informasjonsforvaltning som er i tråd med personvernregelverket, er en grunnleggende forutsetning for å kunne utnytte potensialet i delbare data.

Behov for helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at det mangler en helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning, og at det er behov for et rådgivende og frittstående organ for forvaltningen som kan drøfte prinsipielle og generelle spørsmål knyttet til bruk av personopplysninger i offentlig forvaltning, herunder samfunnsmessige og etiske spørsmål. Et slikt organ bør være tidlig ute med vurderinger som har betydning for mange, og vurderingene bør offentliggjøres. Et eksempel på vurderinger som har betydning for mange er når KI kan benyttes og vurderinger av om inngripende teknologier skal anvendes eller ikke.

I kommunen er manglende helhetlig tilnærming blant annet synlig gjennom sektorregelverk som ikke i stor nok grad er sett i sammenheng ved utformingen og der uklarheter først kommer til syne ved etterlevelse i forvaltningen. En helhetlig tilnærming til personvern bør også innebære at personvern sees i sammenheng med andre relaterte fagområder som f. eks arkivområdet.

Utforming av lovhemler

Oslo kommune deler kommisjonens syn på behovet for bredere vurderinger av personvernkonsekvenser ved lovarbeid, og at en vurdering av eksisterende lovverk bør være en del av dette. Slike vurderinger bør offentliggjøres. Videre støttes at det er behov for en revisjon av utredningsinstruksens veileder om vurdering av personvernkonsekvenser, og at det sikres at veilederens eksistens blir gjort kjent for alle som kan ha bruk for den.

Deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer

I kommunen går flere tjenester på tvers av sektorer fordelt på flere behandlingsansvarlige som ofte mangler behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger. Det kan derfor være utfordrende å fremstå som én kommune utad for innbyggerne. Det vil være utfordringer knyttet til bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger, fordi det nesten alltid vil være et skjevt balanseforhold som vil gjøre at samtykket ikke oppfyller kravet til frivillighet.

Kommunen støtter at en utarbeidelse og videreutvikling av en standard for deling av personopplysninger vil lette samarbeidet, bidra til en mer enhetlig tolkning og etterlevelse av personvernregelverket. Dette vil fortsatt være krevende vurderinger som vil kreve tilgang til juridisk kompetanse, men det vil kunne bidra til færre tilfeller der usikkerhet stopper deling. Videre bør ikke en digitalisering til beste for innbygger sinkes som følge av slike standarder og andre tiltak bør derfor utredes parallelt.

Kommisjonen beskriver i sin utredning hvordan digitaliseringspolitikken med blant annet «kun én gang-prinsippet» (innbyggerne skal kun måtte gi fra seg sine opplysninger én gang til forvaltningen), skaper en forventning om deling av personopplysninger. Gapet mellom forventningene til hvilke opplysninger som kan deles og hvordan de kan brukes og hva gjeldende personvernregelverk faktisk åpner for er erfaringsmessig stort, og veiledning mv. bør gjenspeile et mer realistisk bilde av mulighetene for deling av personopplysninger.

Offentlige aktører og store teknologiselskaper

Oslo kommune støtter at den enkelte virksomhet må gjøre grundige vurderinger hvis de planlegger å ta i bruk sosiale medier, og mener i denne sammenheng det er behov for mer veiledning. Sosiale medier tilbys som oftest av store teknologiselskaper som praktiserer liten grad av åpenhet rundt sin behandling av personopplysninger. Mange av problemstillingene som må drøftes ved bruk av sosiale medier vil gå igjen på tvers av nivåer og virksomheter i offentlig sektor, og det vil være til stor hjelp for de enkelte virksomhetene dersom det gjøres felles vurderinger nasjonalt som kan brukes som et utgangspunkt for virksomhetens egen vurdering. Det henvises i denne sammenheng til KS sin nylig utgitte veileder «Veileder for bruk av sosiale medier i kommunen».

Personvern i barnehagen og skolen

Oslo kommune er positive til tiltakene kommisjonen foreslår for barnehage- og skolesektoren, og mener sektoren har et stort behov for større og mer helhetlig fokus på personvern. Barn er en sårbar gruppe, og prioriteringen av arbeidet med personvern bør være tilsvarende helse- og omsorgssektoren, en sammenligning

kommisjonen selv viser til. Særlig positivt er forslaget om en helhetlig og offensiv statlig personvernpolitikk for sektoren og en nasjonal tjenestekatalog. Det vil være svært positivt for kommunen dersom noe slikt kommer på plass, fordi mange vurderinger og avklaringer vil skje nasjonalt. Det kan likevel være kostnader knyttet til dette hvis kommunene må skrote allerede etablerte verktøy, løsninger eller systemer.

Kommunen har et konkret innspill knyttet til annonseblokkering/nettfilter.

Kommisjonen uttaler at annonseblokkeringsverktøy eller andre tiltak på elevenes utstyr må vurderes som et tiltak for å redusere elevenes eksponering mot reklame. Dette kan i tillegg bidra til å redusere sporingen av elevenes digitale aktivitet til kommersielle formål. Kommunen mener dette må balanseres opp mot kompetansemål i læreplanen som f. eks på mellomtrinnet krever at elevene skal «bruke digitale ressursar til å samanlikne og drøfte produktinformasjon og reklame i ulike medium». Utdanningsdirektoratet har publisert anbefalinger for å beskytte barn mot skadelig innhold på nett, der de anbefaler «å vurdere og installere filter på digitale enheter for barn i barnehagealder og elever på 1.-4.trinn». Det bør sikres at nasjonale føringer og anbefalinger er i tråd med gjeldende læreplaner.

Forbrukernes personvern

Oslo kommune ønsker å påpeke utfordringene som kan oppstå ved at stadig flere kasserte elektroniske enheter har personopplysninger lagret lokalt. Utviklingen med 5G og IoT (kap. 9.4.1) forventes å forsterke risikoen for at enheter som kasseres eller gjenbrukes ikke har gjennomgått tilstrekkelig sikker sletting. Eksempler på dette er når utstyr på skoler gjenbrukes av flere elever, salg av brukt utstyr eller EE-avfall som kommer på avveie (hvor ulovlig eksport er et kjent problem). Det kan synes fornuftig at dette temaet omtales i veiledning eller lignende på en måte som sikrer personvernet, og som samtidig legger til rette for sirkulær økonomi og ombruk.

Teknologi og innebygd personvern

Kommisjonen legger stor vekt på teknologi i sin utredning, og mener at teknologi kan brukes bevisst for å oppnå bedre personvern. Oslo kommune støtter kommisjonens forslag om at det bør treffes tiltak for å skape tydeligere plikter til å bygge personvern inn i tekniske og organisatoriske løsninger. Dette vil bidra til en mer effektiv etterlevelse av personvernprinsippene. Kommunen deler kommisjonens syn på at bestemmelsen om innebygd personvern i GDPR art.25 blir utilstrekkelig fulgt og håndhevet, og at det er behov for mer veiledning for å kunne ivareta dette kravet.

Kommisjonen omtaler også at system som er sikre i dag kan ende opp usikre senere. I utredningens kapittel 5.1.3.4 omtaler kommisjonen kvantedatamaskiner som en teknologi som allerede er og har vært i bruk (formuleringen er «har bidratt»). Oslo kommune mener at dette gir et feilaktig inntrykk, ettersom denne teknologien fortsatt har store utfordringer som må løses før den er praktisk anvendbar. Teknologien er høyst relevant i et «våpenkappløp», men det bør komme tydeligere frem at dette er en utfordring for fremtiden, og at det ikke per i dag finnes tilgjengelige kvantedatamaskiner som knekker kryptografi i stor skala.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Personvernkommissjonen har kommet med forslag til tiltak, men tiltakene er ikke tilstrekkelig utredet for økonomiske og administrative konsekvenser. Tiltakene kan ha store økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune, og mest sannsynlig vil det påvirke hvordan kommunen leverer og utvikler tjenestene sine fremover.

Oslo kommune bemerker også at gevinster (både samfunnsøkonomiske og andre) ikke er utredet hverken på toppnivå eller lavnivå.

Det legges til grunn i den statlige styringen av kommunesektoren at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader, kostnadsberegnes og blir kompenseres fullt ut. Dette forutsetter at de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren er utredet på en god måte.

Finansutvalgets behandling:

Votering:

Byrådets innstilling ble enstemmig tiltrådt.

Byrådets innstilling:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar – Personvernkommissjonens utredning:

Oslo kommune støtter personvernkommissjonen i at personverndebatten bør løftes til et samfunnsnivå med deltakelse utover fageekspertisen, og at debatten i større grad bør omhandle personvern som en grunnleggende menneskerettighet med selvstendig verdi. I tiden etter innføringen av GDPR har fokuset i stor grad handlet om å etterleve konkrete lovpålagte krav som f. eks de registrertes rettigheter, mens de registrertes friheter har etter kommunens erfaring fått langt mindre oppmerksomhet. Det er nå et stort behov for å se på personvern i et større samfunnsperspektiv der prinsipielle spørsmål knyttet til hvilket samfunn vi vil ha og hvilken retning vi bør gå blir avgjørende spørsmål.

En nasjonal personvernpolitikk

Et av de mest fremtredende tiltakene i utredningen er forslaget om at det etableres en nasjonal personvernpolitikk, "som legger føringer for digitaliseringen av samfunnet i tillegg til hva som følger av lovgivningen" (pkt. 1.2). Oslo kommune støtter etableringen av en nasjonal personvernpolitikk, og mener dette kan bidra til en mer helhetlig tilnærming til personvern og økt tillit til det offentliges behandling av personopplysninger. Vi savner likevel det kommunale perspektivet i beskrivelsen av

forslaget. Vi ønsker her å vise til gjeldende digitaliseringsstrategi «Sammen om én digital offentlig sektor», som ble til gjennom et tett og likeverdig samarbeid mellom kommune (KS) og stat. På den måten sikret man forankring, eierskap og ivaretagelse av kommuneperspektivet i strategien. Oslo kommune foreslår at det etableres et tilsvarende samarbeid ved utviklingen av en personvernpolitikk, som i tilstrekkelig grad vil ivareta involvering av kommunene.

Personvernkommissjonen beskriver overordnet i sin utredning hva en personvernpolitikk kan inneholde. Kommunen mener likevel det fremstår som uklart hva en slik personvernpolitikk skal være og hvordan den konkret skal gjennomføres i praksis slik at den er av faktisk betydning for et bedre personvern. Slik personvernpolitikken fremstår i utredningen, så vil det være opp til den enkelte kommune og virksomhet å legge til meningsinnhold.

Bruk av lov- og forskriftsregulering

Oslo kommune støtter at Stortinget bør sikres større innflytelse på digitaliseringen av offentlig forvaltning og hvilke konsekvenser dette får for innbyggernes personvern. Kommisjonen mener at tiltak med stor innvirkning på personvernet i større grad bør være del av en stortingsbehandling ved at de lovheimles, og dermed sikres en mer demokratisk prosess med Stortingets involvering. Oslo kommune har forståelse for et slikt ønske om mer demokratisk behandling, men er imidlertid mer usikre på forslaget om at tiltak med stor innvirkning på innbyggernes personvern skal hjemles i lov og forskrift uten at det er avklarte kriterier for hvilke tiltak som må hjemles i lov og hvilke tiltak som må hjemles i forskrift. I noen sektorer i kommunen vil forskriftsfesting være mer hensiktsmessig enn lov. Digitalisering av kommunal forvaltning krever et høyt tempo pga. teknologi- og samfunnsutviklingen. Lov- og regelverksutvikling er tidkrevende prosesser, og hvis enda flere digitaliseringstiltak skal være avhengig av lovendring for å kunne bli gjennomført, vil farten på arbeidet med digitalisering av offentlig sektor bli kraftig redusert. Forskriftsfesting er også en tidkrevende prosess, men vil likevel gå raskere enn full lovbehandling og kan derfor for noen tiltak være mer hensiktsmessig.

Kommunens oppgaveløsning går på tvers av mange sektorer. Hvis hver enkelt sektors spesifikke regelverk skal brukes til å lov- eller forskriftsfeste alle tiltak i egen sektor, vil dette stille store krav til overblikk over helheten og sammenhengen i alle tiltakene på tvers av lov og forskrifter og alle sektorer. Det vil antagelig kreve et dedikert organ som kan ha en slik oversikt. Kommunen mener derfor at denne tilnærmingen i praksis vil bli utfordrende og kan føre til et større, mer fragmentert og uoversiktlig regelverkslandskap som kommunen må forholde seg til i all sin oppgaveløsning.

Regelverkskompleksitet og nasjonalt handlingsrom

Personvernkommissjonen peker i sin utredning på muligheten til å bruke nasjonal lovgivning til å tydeliggjøre og supplere de felles europeiske bestemmelsene for å redusere regelverkskompleksitet. GDPR er et bindende felles europeisk regelverk som gir rammer for hva som kan være nasjonalt handlingsrom. Det er ikke alltid lett å forstå grensene for det faktiske handlingsrommet, fordi GDPR er et vanskelig tilgjengelig regelverk. Bestemmelsene som åpner for å gi nasjonal lovgivning er

komplekse og det krever høy kompetanse å forstå disse. En mulig tilnærming som har praktisk betydning for mange virksomheter er å få på plass en slags liste over ferdig tolkede bestemmelser som åpner for nasjonalt handlingsrom og omfanget av handlingsrommene.

Utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold

Personvernkommisjonen peker i sin utredning på at uklare ansvarsforhold knyttet til behandlingsansvaret kan skape utfordringer for personvernet, og viser i denne sammenheng særlig til komplekse organisasjoner, f. eks i større hierarkier i stat og kommune. Kommisjonen anbefaler at muligheten til å fastsette dette i lov- eller forskrift brukes når det kan være tvil om hvem som er behandlingsansvarlig. Kommunen forstår hensynet bak et slikt forslag, men dersom enhver klar plassering av behandlingsansvar skal løses i lov- eller forskrift, vil dette føre til at virksomhetene må vente på at slik regulering er på plass, noe som vil ta lang tid. I tillegg vil en regulering av plassering av behandlingsansvar ofte være basert på tiltak rettet mot en spesifikk sektor, og vil dermed være veldig sektorspesifikk. Flere sektorer kan hver for seg ha flere plasseringer av behandlingsansvar for behandlinger innenfor egen sektor, og de ulike plasseringene av behandlingsansvar vil ikke nødvendigvis sees i sammenheng ved utformingen av den enkelte reguleringen. Dette vil i seg selv skape nye utfordringer, f. eks hvilken sektorregulering som skal ha forrang når det er snakk om behandlinger som går på tvers av sektorer med ulike aktører som har fått utpekt rollen som behandlingsansvarlig i sektorlovgivningen.

Forholdet til ytringsfriheten

Som Oslo kommune også kommenterte i sitt høringssvar på ytringsfrietskommisjonens utredning (NOU 2022: 9), savnes det en tydeliggjøring av hvor grensen mellom ytringsfrihet og ivaretagelse av personvern går. Som beskrevet i nevnte høringssvar, er dette en av de mest utfordrende problemstillingene på området og har vært til stede siden personvern kom på agendaen. Det var derfor forhåpninger til at ytringsfrietskommisjonens og personvernkommisjonens utredninger ville gi en retning for hvordan denne problemstillingen skal forstås i det praktiske liv.

Ansattes personvern

Kommunen savner en bredere behandling av ansattes personvern i utredningen. Det vises i denne forbindelse til at personvern for ansatte var et eget område i utredningen fra 2009-kommisjonen, og vi tror behovet for fokus på ansattes personvern fortsatt er stort.

Kompetansebehov

I sin utredning peker kommisjonen på behovet for å styrke personvernkompetansen til ledere, saksbehandlere og andre ansatte, og at personvern bør inngå i den obligatoriske grunnopplæringen til nyansatte saksbehandlere. Oslo kommune støtter dette, men ser fra kommunens side utfordringer med tid, ressurser, midler og prioritering. Det er også utfordringer med å rekruttere personvernkompetanse, så en styrking av utdanning på personvernområdet innenfor flere fagdisipliner som

teknologi, juss, helse, skole og utdanning mv. vil være nødvendig for å dekke fremtidige kompetansebehov.

Informasjonssikkerhet

Personvernkommisjonen beskriver i utredningen at offentlige virksomheter må få tydeligere anbefalinger (eller «norm») for styringsaktiviteter og basisnivåer med sikkerhetstiltak og personverntiltak. Oslo kommune stiller spørsmål ved om det er behov for slike anbefalinger utover det som allerede finnes fra bl.a. NSM (grunnprinsipper for sikkerhetsstyring og IKT-sikkerhet).

Dersom personvernkommisjonen mener at svaret på dette er ja, så vil Oslo kommune poengtere at denne normen/basisnivåer for tiltak bør tilføre merverdi gjennom å være mer konkret enn eksisterende materiale. Utfordringen vil være å lage noe konkret for hele offentlig forvaltning, hvor virksomhetenes art, størrelse og tjenestetilbud er svært variert. Hvis det likevel skal lages noe nytt, så mener Oslo kommune at norm og basisnivåer for tiltak bør suppleres med tilbud om veiledning/opplæring/rådgivning. Dette fordi det er en bekymring for at (særlig små) virksomheter som mottar dette materialet, vil anse det som fasit og dermed unnlater å gjøre sine egne selvstendige vurderinger i en stresset hverdag.

Personvernkommisjonen anbefaler at dette arbeidet ivaretas gjennom tiltaket «Felles sikkerhet i forvaltningen». Oslo kommune forstår dette dithen at arbeidet utføres av Digdir med sentral finansiering og med bidrag fra statlige virksomheter. Oslo kommune stiller spørsmål ved om dette vil gi tilstrekkelig involvering fra kommunal sektor. Dersom dette tiltaket gjennomføres, bør også kommunal sektor involveres gjennom f.eks. KS.

Tiltak som kan være anvendbare i andre sektorer

Oslo kommune vil understreke at mange av de problemstillingene og virkelighetsbeskrivelsene kommisjonen uttaler seg om i utredningens kap. 8 generelt, og i punkt 8.4.2 om kompetanse og ressurser spesielt, gjør seg gjeldende for store deler av kommunes oppgaveløsning, og er ikke begrenset til utdanningssektoren. Oslo kommune mener at særlig kommisjonens forslag til tiltak som omhandler nasjonale føringer, etablering av tverrfaglig test- og kompetansesenter samt føringer knyttet til innkjøp og anskaffelser bør omfatte hele kommunens oppgaveportefølje.

Personvern i den digitale forvaltningen

Både godt personvern og en god og effektiv offentlig forvaltning er viktige samfunnsverdier som må balanseres, der begge bidrar til å opprettholde tilliten til forvaltningen. Uten digitalisering vil kvaliteten på offentlige tjenester forringes og tilliten til tjenestene vil over tid svekkes. Oslo kommune er enig med personvernkommisjonen om viktigheten av at personvernet er tilstrekkelig ivaretatt ved utvikling og bruk av digitale løsninger i offentlig sektor. Kommunen vil likevel påpeke kommunenes brede og omfattende oppgaveløsning, sammenstilt med knappe ressurser og tilgang til relevant og adekvat kompetanse er en stor utfordring på personvernområdet.

Viderebehandling av personopplysninger

For Oslo kommune er det et stort behov for å avklare hva som er akseptabel viderebehandling av personopplysninger. I kommunen er virksomhetene i stor grad selv ansvarlige for behandling av personopplysninger, og det kan stilles spørsmål ved om vurdering av viderebehandling bør gjøres mer prinsipielt på nasjonalt plan.

Informasjonsforvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at informasjonsforvaltning bør styrkes og prioriteres, samtidig som kravene til personvern må ivaretas i informasjonsforvaltningen. God og systematisk informasjonsforvaltning som er i tråd med personvernregelverket, er en grunnleggende forutsetning for å kunne utnytte potensialet i delbare data.

Behov for helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning

Oslo kommune støtter kommisjonens syn på at det mangler en helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning, og at det er behov for et rådgivende og frittstående organ for forvaltningen som kan drøfte prinsipielle og generelle spørsmål knyttet til bruk av personopplysninger i offentlig forvaltning, herunder samfunnsmessige og etiske spørsmål. Et slikt organ bør være tidlig ute med vurderinger som har betydning for mange, og vurderingene bør offentliggjøres. Et eksempel på vurderinger som har betydning for mange er når KI kan benyttes og vurderinger av om inngripende teknologier skal anvendes eller ikke.

I kommunen er manglende helhetlig tilnærming blant annet synlig gjennom sektorregelverk som ikke i stor nok grad er sett i sammenheng ved utformingen og der uklarheter først kommer til syne ved etterlevelse i forvaltningen. En helhetlig tilnærming til personvern bør også innebære at personvern sees i sammenheng med andre relaterte fagområder som f. eks arkivområdet.

Utforming av lov hjemler

Oslo kommune deler kommisjonens syn på behovet for bredere vurderinger av personvernkonsekvenser ved lovarbeid, og at en vurdering av eksisterende lovverk bør være en del av dette. Slike vurderinger bør offentliggjøres. Videre støttes at det er behov for en revisjon av utredningsinstruksens veileder om vurdering av personvernkonsekvenser, og at det sikres at veilederens eksistens blir gjort kjent for alle som kan ha bruk for den.

Deling av personopplysninger mellom forvaltningsorganer

I kommunen går flere tjenester på tvers av sektorer fordelt på flere behandlingsansvarlige som ofte mangler behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger. Det kan derfor være utfordrende å fremstå som én kommune utad for innbyggerne. Det vil være utfordringer knyttet til bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger, fordi det nesten alltid vil være et skjevt balanseforhold som vil gjøre at samtykket ikke oppfyller kravet til frivillighet.

Kommunen støtter at en utarbeidelse og videreutvikling av en standard for deling av personopplysninger vil lette samarbeidet, bidra til en mer enhetlig tolkning og etterlevelse av personvernregelverket. Dette vil fortsatt være krevende vurderinger

som vil kreve tilgang til juridisk kompetanse, men det vil kunne bidra til færre tilfeller der usikkerhet stopper deling. Videre bør ikke en digitalisering til beste for innbygger sinkes som følge av slike standarder og andre tiltak bør derfor utredes parallelt.

Kommisjonen beskriver i sin utredning hvordan digitaliseringspolitikken med blant annet «kun én gang-prinsippet» (innbyggerne skal kun måtte gi fra seg sine opplysninger én gang til forvaltningen), skaper en forventning om deling av personopplysninger. Gapet mellom forventningene til hvilke opplysninger som kan deles og hvordan de kan brukes og hva gjeldende personvernregelverk faktisk åpner for er erfaringsmessig stort, og veiledning mv. bør gjenspeile et mer realistisk bilde av mulighetene for deling av personopplysninger.

Offentlige aktører og store teknologiselskaper

Oslo kommune støtter at den enkelte virksomhet må gjøre grundige vurderinger hvis de planlegger å ta i bruk sosiale medier, og mener i denne sammenheng det er behov for mer veiledning. Sosiale medier tilbys som oftest av store teknologiselskaper som praktiserer liten grad av åpenhet rundt sin behandling av personopplysninger. Mange av problemstillingene som må drøftes ved bruk av sosiale medier vil gå igjen på tvers av nivåer og virksomheter i offentlig sektor, og det vil være til stor hjelp for de enkelte virksomhetene dersom det gjøres felles vurderinger nasjonalt som kan brukes som et utgangspunkt for virksomhetens egen vurdering. Det henvises i denne sammenheng til KS sin nylig utgitte veileder «Veileder for bruk av sosiale medier i kommunen».

Personvern i barnehagen og skolen

Oslo kommune er positive til tiltakene kommisjonen foreslår for barnehage- og skolesektoren, og mener sektoren har et stort behov for større og mer helhetlig fokus på personvern. Barn er en sårbar gruppe, og prioriteringen av arbeidet med personvern bør være tilsvarende helse- og omsorgssektoren, en sammenligning kommisjonen selv viser til. Særlig positivt er forslaget om en helhetlig og offensiv statlig personvernpolitikk for sektoren og en nasjonal tjenestekatalog. Det vil være svært positivt for kommunen dersom noe slikt kommer på plass, fordi mange vurderinger og avklaringer vil skje nasjonalt. Det kan likevel være kostnader knyttet til dette hvis kommunene må skrote allerede etablerte verktøy, løsninger eller systemer.

Kommunen har et konkret innspill knyttet til annonseblokkering/nettfilter.

Kommisjonen uttaler at annonseblokkeringsverktøy eller andre tiltak på elevenes utstyr må vurderes som et tiltak for å redusere elevenes eksponering mot reklame. Dette kan i tillegg bidra til å redusere sporingen av elevenes digitale aktivitet til kommersielle formål. Kommunen mener dette må balanseres opp mot kompetansemål i læreplanen som f. eks på mellomtrinnet krever at elevene skal «bruke digitale ressursar til å samanlikne og drøfte produktinformasjon og reklame i ulike medium». Utdanningsdirektoratet har publisert anbefalinger for å beskytte barn mot skadelig innhold på nett, der de anbefaler «å vurdere og installere filter på digitale enheter for barn i barnehagealder og elever på 1.-4.trinn». Det bør sikres at nasjonale føringer og anbefalinger er i tråd med gjeldende læreplaner.

Forbrukernes personvern

Oslo kommune ønsker å påpeke utfordringene som kan oppstå ved at stadig flere kasserte elektroniske enheter har personopplysninger lagret lokalt. Utviklingen med 5G og IoT (kap. 9.4.1) forventes å forsterke risikoen for at enheter som kasseres eller gjenbrukes ikke har gjennomgått tilstrekkelig sikker sletting. Eksempler på dette er når utstyr på skoler gjenbrukes av flere elever, salg av brukt utstyr eller EE-avfall som kommer på avveie (hvor ulovlig eksport er et kjent problem). Det kan synes fornuftig at dette temaet omtales i veiledning eller lignende på en måte som sikrer personvernet, og som samtidig legger til rette for sirkulær økonomi og ombruk.

Teknologi og innebygd personvern

Kommisjonen legger stor vekt på teknologi i sin utredning, og mener at teknologi kan brukes bevisst for å oppnå bedre personvern. Oslo kommune støtter kommisjonens forslag om at det bør treffes tiltak for å skape tydeligere plikter til å bygge personvern inn i tekniske og organisatoriske løsninger. Dette vil bidra til en mer effektiv etterlevelse av personvernprinsippene. Kommunen deler kommisjonens syn på at bestemmelsen om innebygd personvern i GDPR art.25 blir utilstrekkelig fulgt og håndhevet, og at det er behov for mer veiledning for å kunne ivareta dette kravet.

Kommisjonen omtaler også at system som er sikre i dag kan ende opp usikre senere. I utredningens kapittel 5.1.3.4 omtaler kommisjonen kvantedatamaskiner som en teknologi som allerede er og har vært i bruk (formuleringen er «har bidratt»). Oslo kommune mener at dette gir et feilaktig inntrykk, ettersom denne teknologien fortsatt har store utfordringer som må løses før den er praktisk anvendbar. Teknologien er høyst relevant i et «våpenkappløp», men det bør komme tydeligere frem at dette er en utfordring for fremtiden, og at det ikke per i dag finnes tilgjengelige kvantedatamaskiner som knekker kryptografi i stor skala.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Personvernkommisjonen har kommet med forslag til tiltak, men tiltakene er ikke tilstrekkelig utredet for økonomiske og administrative konsekvenser. Tiltakene kan ha store økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune, og mest sannsynlig vil det påvirke hvordan kommunen leverer og utvikler tjenestene sine fremover.

Oslo kommune bemerker også at gevinster (både samfunnsøkonomiske og andre) ikke er utredet hverken på toppnivå eller lavnivå.

Det legges til grunn i den statlige styringen av kommunesektoren at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader, kostnadsberegnes og blir kompenseres fullt ut. Dette forutsetter at de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren er utredet på en god måte.

Sammendrag:

Oslo kommune har mottatt NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar – Personvernkommisjonens utredning på høring. Oslo kommune har fått utsatt høringsfrist fra Kommunal- og distriktsdepartementet fra 10. til 24. februar 2023.

Personvernkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 med et vidt mandat til å vurdere personvernets stilling i Norge. Kommisjonen har i sin utredning hatt fokus på de fire hovedområdene offentlig sektor/forvaltningen, justissektoren, skole- og barnehagesektoren og forbrukersectoren. Kommisjonen tar opp en rekke viktige og omfattende spørsmål av grunnleggende betydning, og kommer med mange anbefalinger og forslag til tiltak.

Utredningen inneholder nesten 150 anbefalinger og tiltak over et bredt spekter av samfunnsområder – inkludert forslag til lovendringer og regelverksutvikling, etablering av standarder og normer, utredninger, veiledninger, opplæringstiltak og opprettelsen av et frittstående og rådgivende organ på personvernfeltet. Et av de mest fremtredende forslagene er å etablere en nasjonal personvernpolitikk.

Høringsfristen har vært relativt kort sett opp mot alle problemstillingene og anbefalinger og tiltak kommisjonen tar opp. Kommunen har derfor i sin vurdering lagt hovedvekt på personvernpolitikk, det nasjonale handlingsrommet i lovverket, bruk av lov- og forskriftsregulering, behov for ytterligere «norm», veiledning og standarder på flere områder, kompetansebehov, innebygd personvern, forbrukernes personvern og personvernpolitikk og personvernnorm i skole- og barnehagesektoren.

Med bakgrunn i dette har Oslo kommune følgende hovedinnspill i sitt hørings svar:

- Kommunen støtter kommisjonens forslag om en nasjonal personvernpolitikk, men det påpekes at det kommunale perspektivet savnes og at det er uklart hva en slik politikk skal være og hvordan den skal få faktisk betydning for et bedre personvern.
- Kommunen støtter at Stortinget bør ha større innflytelse på digitaliseringen av offentlig forvaltning og personvernkonskvensene for innbygger, men er usikre på om kommisjonens forslag til hyppigere bruk av hjemling i lov og forskrift uten avklarte kriterier for når man skal bruke lov og når man skal bruke forskrift. Det vises til at lovprosesser kan senke farten på digitaliseringen.
- Kommisjonen peker på muligheten til å bruke nasjonal lovgivning til å tydeliggjøre og supplere de felles europeiske bestemmelsene (GDPR) for å redusere regelverkskompleksitet. Kommunen peker på at en mulig tilnærming som kan ha praktisk betydning for mange virksomheter er å få på plass en liste over ferdig tolkede bestemmelser som åpner for nasjonalt handlingsrom og omfanget av handlingsrommene.
- Kommunen forstår hensynet bak kommisjonens forslag til at behandlingsansvar oftere bør fastsettes i lov- og forskrift når det er uklart, men mener det vil føre til at virksomhetene vil måtte vente på at regulering er på plass og at slik regulering i kommunal sektor kan skape nye utfordringer blant annet med at behandlingsansvar ikke sees i sammenheng på tvers av sektorer.
- Kommunen stiller spørsmål ved kommisjonens forslag om tydeligere anbefalinger (eller «norm») for styringsaktiviteter og basisnivåer med sikkerhetstiltak og

personverntiltak, og mener at tiltakene i så fall bør tilføre merverdi utover det som finnes i dag og følges opp med tilbud om veiledning/opplæring/rådgivning.

- Kommunen støtter behovet for en helhetlig tilnærming til personvern i offentlig forvaltning, og viser til at manglende helhetlig tilnærming kommer til syne gjennom sektorregelverk som ikke stor nok grad er sett i sammenheng ved utformingen og der det oppstår uklarheter ved etterlevelse i forvaltningen.

- I kommunen går mange tjenester på tvers av sektorer, og det er utfordrende for kommunen å fremstå som én kommune utad når det mangler behandlingsgrunnlag for deling av personopplysninger. Bruk av samtykke er utfordrende, fordi et samtykke i kommunen ofte ikke vil oppfylle kravet til frivillighet. Kommunen mener også at veiledning mv. bør gi et mer realistisk bilde av mulighetene for deling av personopplysninger enn i dag.

- Kommunen er positiv til tiltakene kommisjonen foreslår i barnehage- og skolesektoren, særlig forslaget om en helhetlig og offensiv statlig personvernpolitikk for sektoren og en nasjonal tjenestekatalog.

Vedlegg:

Byrådssak 26 av 26.01.2023 - Oslo kommunes hørings svar - NOU 2022:11 Ditt personvern - Vårt felles ansvar

26 1. Vedlegg A Høring - NOU 2022_11 Ditt personvern - vårt felles ansvar. Spørsmål om utsatt frist (pdf)

26 2. Vedlegg B NOU 2022-11 Ditt personvern - vårt felles ansvar. Personvernkommisjonens rapport - Høring.pdf

26 3. Vedlegg C Høringsliste.pdf

26 4. Vedlegg D NOU 2022-11 Ditt personvern - vårt felles ansvar.pdf