

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Deres referanse
20/2068-1

Vår referanse
20/02467-2

Dato
10.09.2020

Høringsuttalelse - Forslag til forskrifter til trossamfunnsloven

Vi viser til høringsbrev fra Barne- og familiedepartementet av 27. mai 2020, og vedlagte høringsnotat med forslag til forskrifter til ny lov om tros- og livssynssamfunn (heretter trossamfunnsloven).

Generelle merknader

Datatilsynet vil innledningsvis understreke at offentlige myndigheter prinsipielt ikke burde vite hvilket eller hvilke tros- og livssynssamfunn innbyggerne er medlem av.

Etter at trossamfunnsloven var på høring i 2017, trådte ny personopplysningslov og personvernforordningen i kraft i Norge 20. juli 2018. Selv om en tilskuddsordning som baserer seg på innsending av fødselsnumrene til individuelle medlemmer av tros- og livssynssamfunn ikke er nytt med den nye trossamfunnsloven, og offentlige myndigheters innsikt i slike medlemslister ikke har annet formål enn å fastslå korrekt antall tilskuddstellende medlemmer, medfører ordningen betydelige konsekvenser for personvernet.

Vårt syn er at flere av forslagene i forskriften ikke er grundig nok vurdert opp mot personvernforordningen. Det er avgjørende at behandlingen av personopplysninger som forslagene innebærer er nødvendig og forholdsmessig. Flere av forslagene krever også at det er iverksatt egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser, og det fremgår ikke klart nok av høringsnotatet hvilke tiltak departementet eller den behandlingsansvarlige vil iverksette.

Vi kan heller ikke se at forslaget er vurdert opp mot retten til privatliv i EMK artikkel 8.

Nedenfor vil Datatilsynet komme med merknader til de enkelte bestemmelsene i forskrift om registrering og tilskudd til tros og livssynssamfunn.

Merknader til § 2

Til første ledd

Det følger av forslaget § 2 at tros- og livssynssamfunn som er registrert etter trossamfunnsloven § 4, skal føre register over sine medlemmer og inn- og utmeldinger.

Medlemsregisterføringen etter forskriften § 2 vil være regulert av personopplysningsloven og personvernforordningen.

For ordens skyld påpeker vi at hvorvidt det foreligger rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger etter artikkel 6 og 9 må vurderes i det konkrete tilfellet av det enkelte tros- og livssynssamfunnet. I det følgende vil Datatilsynet komme med generelle merknader knyttet til rettslig grunnlag for behandling.

Departementet legger til grunn at medlemsregisterføringen vil oppfylle minst ett av lovlighetsvilkårene i personvernforordningen artikkel 6. nr. 1, og peker på at bokstav c og e er aktuelle.

Den nye lovens ordning for registrering av tros- og livssynssamfunn er ikke en offentlig godkjenningsordning for tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunn vil fritt kunne rekruttere medlemmer og drive lovlig virksomhet i Norge uten å være et registrert tros- eller livssynssamfunn – akkurat som i dag. Det er dermed ikke noe rettslig plikt for tros- og livssynssamfunn til å registrere seg, og videre har heller ikke de registrerte tros- og livssynssamfunnene noen rettslig forpliktelse til å kreve tilskudd.

Datatilsynet vurderer derfor at medlemsregisterføringen til tros- og livssynssamfunn og utleveringen av fødselsnumre i forbindelse med søknad om registrering eller krav om tilskudd, som utgangspunkt ikke kan bygge på artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Dette får blant annet praktisk betydning i forbindelse med at den registrerte har rett til å protestere mot behandling av personopplysninger som har rettslig grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e eller f etter artikkel 21, men ikke ved behandling med rettslig grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Departementet legger videre til grunn at tros- og livssynssamfunnenes medlemsregisterføring og utlevering av medlemmenes fødselsnumre til Fylkesmannen vil kunne ha grunnlag i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g – uten en nærmere drøftelse.

Vilkåret i artikkel 9 nr. 2 bokstav g er snevrere enn vilkåret i art. 6 nr. 1 bokstav e om behandling som er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. Behandlingen må være nødvendig av hensyn til *viktige* allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Datatilsynet finner det ikke klart at tros- og livssynssamfunns medlemsregisterføring og utlevering av medlemmenes fødselsnumre kan baseres på personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g, og etter vårt syn burde dette vært vurdert grundigere i forbindelse med høringen. Selv om offentlige myndigheter eventuelt kan behandle fødselsnumrene til medlemmer av tros- eller livssynssamfunn med formål om å beregne antall tilskuddstellende medlemmer i medhold av artikkel 9 nr. 2 bokstav g, er det ikke gitt at tros- og livssynssamfunnene kan basere seg på dette unntaket i forbindelse med deres medlemsføring og utlevering.

Dersom vilkårene i artikkel 9 nr. 2 bokstav g ikke er oppfylt, er konsekvensen at tros- og livssynssamfunnenes behandling eventuelt må bygge på unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav d. I så tilfelle forutsetter tros- og livssynssamfunnenes utlevering av medlemmenes fødselsnumre til Fylkesmannen at medlemmene har gitt uttrykkelig samtykke til dette.

Når det gjelder ordlyden i forskriftens § 2 første ledd, mener vi at det er noe uklart hva som menes med at tros- og livssynssamfunn skal føre register over utmeldinger. Vi antar at det her bare menes at medlemsregisteret skal holdes løpende ajourført med utmeldinger, men det kan også tolkes slik at utmeldinger i seg selv skal registreres.

Personopplysninger skal ikke lagres lenger enn nødvendig, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e. Som utgangspunkt kan ikke Datatilsynet se hvorfor det skal være nødvendig for tros- og livssynssamfunn å lagre opplysninger om tidligere medlemmer som har meldt seg ut. Vårt syn er at departementet bør vurdere å klargjøre ordlyden i forskriftens § 2 første ledd på dette punktet.

Om avviklingen av den lovregulerte tilhørighetsordningen for barn av medlemmer i Den norske kirke og andre trossamfunn

Datatilsynet er enig med departementet i at lovendringene medfører at personopplysninger om mindreårige som har blitt «automatisk» registrert som tilhørige av Den norske kirke eller hos andre trossamfunn på bakgrunn av deres foreldres medlemskap etter gjeldende lovgivning, som utgangspunkt må slettes fra medlemsregisteret når den nye trossamfunnsloven trer i kraft – med mindre de aktivt meldes inn i tråd med kravene i den nye loven før dette.

Selv om trossamfunnene etter ny lov fortsatt står fritt til å ha egne ordninger for tilhørige, kreves det rettslig grunnlag etter art. 6 og art. 9 for å behandle personopplysninger om disse.

Merknader til § 3

Til andre ledd

Det kreves at et tros- eller livssynssamfunn har 50 tilskuddstellende medlemmer for å bli registrert, jf. trossamfunnsloven § 4. Ved søknad om registrering må dermed tros- eller livssynssamfunn levere en digitalt lesbar liste med fødselsnummer for medlemmer til Fylkesmannen i henhold til § 3 andre ledd. Det er bare fødselsnumrene til medlemmene som skal sendes inn, ikke navn, adresse osv.

Det vil deretter bli foretatt en medlemslistekontroll for å avklare hvor mange medlemmer i de respektive tros- og livssynssamfunnene som oppfyller vilkårene i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav b og c. Kontrollen vil bestå i at medlemslisten jevnføres med Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og listene til øvrige tros- og livssynssamfunn, slik som i dagens kontroll for å avklare antall tilskuddstellende medlemmer i samfunnene. Brønnøysundregistrene gjennomfører kontrollen på oppdrag fra departementet.

Departementet legger til her til grunn at kontrollen av medlemslistene vil oppfylle unntaksvilkåret i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g – uten nærmere drøftelse. Vi viser til vilkårene til artikkel 9 nr. 2 bokstav g som er gjengitt i merknadene til forskriftens § 2, og presiserer at det må vurderes om hvert enkelt vilkår er oppfylt.

Kravet om at et tros- eller livssynssamfunn må ha 50 tilskuddstellende medlemmer for å bli registrert er nytt med den nye trossamfunnsloven. I teorien kan et tros- eller livssynssamfunn være registrert uten å kreve tilskudd, og forslaget medfører dermed at offentlige myndigheter får utlevert opplysninger om enkeltpersoners medlemskap i tros- og livssynssamfunn også dersom disse ikke er nødvendige for å beregne tilskudd.

Kravet om at behandlingen må være nødvendig for formålet, innebærer at formålet ikke må kunne oppnås på mindre personverninngripende måter.

Videre må det vurderes om behandlingen står i rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd. Nytteverdien må overstige de åpenbare personvernulempene som den foreslåtte registrerings- og tilskuddsordningen innebærer.

Det må også iverksettes egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser. Det følger en egen slettebestemmelse av forslaget, men det må vurderes om ytterligere tiltak er påkrevd. Eksempler på tiltak som etter omstendighetene kan være relevante er tiltak eller bestemmelser som begrenser hvilke organer og personell som har tilgang opplysningene, samt sikrer god informasjon til de registrerte. Det kan også vurderes om det bør inntas en bestemmelse som sikrer at opplysningene kun kan behandles for formålet om å fastslå korrekt antall tilskuddstellende medlemmer.

Når det gjelder ordlyden i § 3 andre ledd, følger det at tros- og livssynssamfunnene skal «levere en digitalt lesbar liste med fødselsnummer for medlemmene per 1. januar i det inneværende året.» Ordlyden er egnet til å forstås slik at det skal sendes inn en liste med fødselsnumrene til alle medlemmene i tros- eller livssynssamfunnet.

Av dataminimeringsprinsippet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 følger det at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Det skal altså ikke behandles flere personopplysninger enn nødvendig for formålet. Det er også et nødvendighetsvilkår i artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som departementet legger til grunn at kommer til anvendelse for den aktuelle behandlingen.

Ettersom det ikke kreves mer enn 50 tilskuddstellende medlemmer for å bli registrert, kan ikke Datatilsynet se at det er nødvendig å sende inn fødselsnumrene til mer enn 50 medlemmer, med mindre det også kreves tilskudd for de øvrige medlemmene i henhold til forskriftens § 7. Vårt syn er at departementet bør klargjøre ordlyden i bestemmelsen på dette punktet.

Til tredje ledd

Det følger av forslaget tredje ledd at søknaden skal sendes til Fylkesmannen elektronisk ved bruk av en særskilt digital løsning. Departementet skriver at løsningen er under utvikling, og at den etter planen skal være klar til bruk i 2021.

I forbindelse med den digitale løsningen, påpeker Datatilsynet at den behandlingsansvarlige plikter å gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, jf. personvernforordningen artikkel 32. Vi peker også på kravet til innebygget personvern i personvernforordningen artikkel 25, og at dette skal tas hensyn til i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning.

Den digitale løsningen innebærer at det tas i bruk ny teknologi, og at det vil behandles særlige kategorier av personopplysninger i svært stor skala. Dette tilsier at løsningen vil utløse en plikt for den behandlingsansvarlige til å gjennomføre en vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA) i henhold til personvernforordningen artikkel 35 før behandlingen starter. Vi nøyer oss med å vise til personvernforordningen artikkel 35, hvor kravene til en personvernkonsekvensvurdering fremgår.

Merknader til § 7

Til andre ledd

Ved fremsetting av krav om tilskudd bestemmes tilskuddets størrelse basert på antall tilskuddstellende medlemmer i tros- eller livssynsamfunnet, jf. trossamfunnsloven § 5. Det vil årlig bli foretatt én samlet medlemslistekontroll for å avklare hvor mange medlemmer i de respektive tros- og livssynssamfunnene som oppfyller vilkårene i trossamfunnsloven § 4 første ledd bokstav b og c. Kontrollen vil bestå i at medlemslisten jevnføres med Folkeregisteret, Den norske kirkes medlemsregister og listene til øvrige tros- og livssynssamfunn, slik som i dagens kontroll for å avklare antall tilskuddstellende medlemmer i samfunnene. Brønnøysundregistrene gjennomfører kontrollen på oppdrag fra departementet.

Departementet legger også her til grunn at kontrollen av medlemslistene vil oppfylle unntaksvilkåret i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Vi viser i denne forbindelse til merknadene til forskriftens § 3 andre ledd om hvilke vurderinger departementet må gjøre.

Til sjette ledd

Departementet skriver at sjette ledd er foreslått som følge av at staten og andre offentlige myndigheter ikke skal vite hvilket eller hvilke tros- og livssynssamfunn innbyggere er medlem av, og at leddet gir forvaltningen plikt til å slette listene med fødselsnummer og andre personopplysninger som har blitt behandlet i forbindelse med kontrollen, jf. annet ledd. Dette skal begrense muligheten til å ettergå og klage på tidligere års tildeling av tilskudd.

Datatilsynet kan imidlertid ikke se at det er noe sjette ledd i § 7 i det vedlagte forslaget til forskrift. Vi antar at denne bestemmelsen er flyttet til § 18.

Merknader til § 18

Det følger av forslaget § 18 at når den årlige kontrollen nevnt i § 3 annet ledd og i § 7 annet ledd, er gjennomført og det ikke lenger er behov for personopplysningene i behandlingen av registrerings- og tilskuddssaker etter trossamfunnsloven, skal alle personopplysninger som er behandlet i forbindelse med kontrollen, slettes.

Datatilsynet er positive til at det er foreslått en egen slettebestemmelse, men påpeker at den kun gir uttrykk for krav som allerede følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e og artikkel 17. På grunn av inngrepet i personvernet som behandlingen innebærer, og at artikkel 9 nr. 2 bokstav g krever at det er iverksatt egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser, er vårt syn at departementet bør vurdere om sletteplikten bør formuleres strengere, for eksempel innen korte og eventuelt konkret angitte frister.

Med vennlig hilsen

Jørgen Skorstad
avdelingsdirektør, jus

Anders Sæve Obrestad
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer