

Høringsuttalelse til Statistikklovutvalget - Bedre og billigere tilgang til data for forskning

Frischsenteret er en forskningsstiftelse innen samfunnsøkonomi som har betydelig erfaring i å utnytte registerdata til forskningsformål innenfor arbeidsmarkedsforskning, helsetjenesteforskning og helseøkonomisk forskning. Våre innspill er gitt som bruker av registerdata, og begrenser seg til de delene av lovforslaget som er relevant for slik bruk.

Utvalget vektlegger at administrative registerdata skal bli lettere og billigere tilgjengelig fra SSB for forskningsmiljøer som har dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte. Dette gis en stor betydning av utvalget, og er oppsummert som punkt 2 i høringsbrevet:

Utvalget foreslår at datamaterialet Statistisk sentralbyrå samler inn og bearbeider for statistikkformål, i større grad bør gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået. Spesielt bør forsknings-institusjoner med dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte få lettere, enklere og billigere tilgang.

Vi deler og støtter utvalgets vurdering på dette punktet, men ønsker i vår høringsuttalelse å peke på konkrete punkter dekket av utvalget som er særlig viktige for å realisere dette i praksis. Etter vår oppfatning er det behov for ytterligere tydelighet på disse punktene for å sikre at utvalgets ønske om bedret anvendelse av forskningsdata skal realiseres i praksis.

1. Vurderingsinstanser og ansvarsfordeling mellom disse. I utvalgets lovforslag paragraf 3-6 heter det at "*Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser når det ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser..... Statistisk sentralbyrå kan stille vilkår for tilgang og bruk av opplysninger. Slike vilkår skal være forholdsmessige og saklige.*" Denne formuleringen er uklar når det gjelder hvilke sider/forhold ved en datautlevering som det skal være i SSBs mandat å foreta, og medfører en risiko for forsinkelser dersom SSB i praksis vil foreta egne vurderinger av forhold som andre instanser allerede har avklart, samt en økt prosjektrisiko dersom SSB overprøver disse etter egen vurdering. Vi mener det ville være gunstig å begrense SSBs mandat til å sikre at forhold knyttet til samfunnsnytte, personvern og datasikkerhet er avklart av de relevante instanser. Det store flertall av forskningsprosjekter vil da være «ferdig avklart» når de søker SSB om utlevering av data.
 - a. Samfunnsnytte: Et forskningsprosjekt etterspurt av et departement i en direkte utlysning eller tildelt midler gjennom Norges Forskningsråd bør etter vårt skjønn anses å ha oppfylt krav om samfunnsnytte.
 - b. Personvern: For SSB bør det være tilstrekkelig at Datatilsynet eller REK har vurdert personvern hensyn opp mot samfunnsmessig betydning.
 - c. Datasikkerhet: Igjen bør SSBs rolle være begrenset til å kontrollere at Datatilsyn eller REK har vurdert datasikkerhet.

Selv om konsesjon fra datatilsynet faller bort etter den nye personvernlovgivningen, bør det legges avgjørende vekt på vurderinger fra personvernombud. Dersom SSB skal etterprøve eller foreta slike vurderinger er det viktig at disse vurderingene foretas med innspill fra erfarne forskere på relevante fagfelt (fra SSB eller eksterne) og ikke kun jurister, da det er en risiko for at jurister vil kunne legge seg på en særlig

snever og innskrenket linje som ikke er i tråd med statistikklovutvalgets underliggende prinsipp om enklere, raskere og billigere tilgang på forskningsrelevante data. Denne bekymringen er basert på erfaringer med SSB i senere år, som redegjort for i neste punkt.

2. Utvidet mulighet for gjenbruk av data. Ved forskningsinstitusjoner som har utstrakt bruk av registerdata på ulike forskningsprosjekt, vil mange av datasettene som kreves på nye prosjekt allerede være utlevert til institusjonen. I senere år har SSBs jurister lagt seg på en stadig snevrere linje som betydelig reduserer muligheten for å unngå «dobbelutleveringer» av slike data, til tross for at betydelige ressurser og tid kunne vært spart både hos SSB og brukere. Alle data utlevert til forskningsformål er aidentifisert ved at fødselsnummer er erstattet med en kryptert person-identifiserende variabel. Mens SSB tidligere leverte data til ulike prosjekt med samme løpenummerserie (et institusjonsspesifikt løpenummer), har de i senere år i tiltagende grad krevd å levere ut data med nye løpenummerserier for hvert prosjekt (prosjektspesifikke løpenummer). Dette medfører betydelig merarbeid og forsinkelser i forskningsprosjekter, uten at det i praksis øker personvernet siden de samme forskerne likevel har tilgang til de samme dataene. Frischsenteret mener det ville være ønskelig med en klarere bestemmelse i lov eller forskrift på dette spørsmålet for å reversere denne utviklingen som virker å være drevet av juridiske vurderinger uten klart grunnlag i loven og uten erkjennelse av hvor kostnadsdrivende og tidkrevende de er.
3. Kostnadsberegninger ved datautlevering. Etter vår mening virker utvalgets uttalelser noe uklare på dette punktet. Det opplyses at dagens priser er basert på grensekostnadsprinsippet (som innebærer at hver utlevering får en pris som dekker ekstrakostnadene denne utleveringen medførte), men også at betalingen «i sum» skal dekke kostnader ved infrastrukturen som er nødvendig for å tilrettelegge og overføre data (som innebærer en prising utifra gjennomsnittskostnad der også faste kostnader regnes inn). Utvalgets forslag til lovparagraf 3-6 sier at «Departementet kan gi nærmere bestemmelser om betaling for tilgang til opplysninger». Her bør lovteksten gi klarere føringer for en prispolitikk basert på grensekostnader. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv burde hvert prosjekt dekke de ekstrakostnadene de påfører SSB, mens faste kostnader burde dekkes fra sentralt hold som en del av faste basisfinansieringen. Dette vil gi den mest effektive, forutsigbare og samfunnsøkonomisk korrekte prisingen.
4. Virksomhetsopplysninger. Utvalget foreslår i §3-6 at virksomhetsidentifiserende opplysninger skal gis samme vern som personidentifiserende opplysninger. Virksomhetsopplysninger er ikke omfattet av personvernlovgivningen som kun gir vern av disse i den grad dette bidrar til vern av opplysninger om levende fysiske personer. Forslaget er en endring fra eksisterende statistikklov, der §2-6 beskytter fysiske personer mot identifikasjon «til skade for denne», mens virksomheter kun beskyttes mot «urimelig skade». Opplysninger om virksomheter og foretak er i stor grad offentlig tilgjengelig, men forslaget vil gjøre det svært vanskelig å bruke slike opplysninger fordi de ofte må kobles på datasett av SSB. Det er uklart for oss hvorfor det er ønskelig å endre dette, og fra et forskersynspunkt er vi bekymret for at et slikt prinsipp kan gjøre det vanskeligere å foreta den type analyser som ofte er av særlig interesse for myndighetene: I arbeider som tar for seg effekter av tiltak, forklaring av sykefravær og uførhet, ledighet og arbeidsmarked, så vil ofte data om virksomheter,

deres sektor og geografiske plassering, deres koblinger (f.eks. mellom foretak og bedrift/virksomhet) og lignende være av avgjørende betydning. Vi kan ikke se at det er vektige personvern hensyn som tilsier at man i statistikkloven bør beskytte virksomhetsopplysninger like sterkt som personopplysninger. Dette er heller ikke påkrevd av GDPR og den nye personopplysningsloven, som ikke beskytter opplysninger om virksomheter/foretak.

Det førende prinsippet vi har lagt til grunn i disse innspillene er at forskning på registerdata har potensielt høy samfunnsmessig verdi. Prosessene bør derfor ikke være mer byråkratiske, uoversiktlige eller tidkrevende enn det som er nødvendig for å sikre at personvern hensyn og datasikkerhet ivaretas. Dette virker å være et prinsipp som utvalget deler, og vi håper våre innspill kan bidra til å støtte utvalgets viktige arbeid med å få realisert dette i praksis.

Vennlig hilsen,

Ole Røgeberg, Dr Polit
Nestleder Frischsenteret